



3 1761 11650736 9



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507369>



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable ROCH BOLDUC

Président:
L'honorable ROCH BOLDUC

Thursday, June 6, 1991

Le jeudi 6 juin 1991

Issue No. 1

**Organization meeting
and
Complete proceedings on:**

The examination of Supplementary Estimates (A)
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

Fascicule n° 1

**Séance d'organisation
et
Seul et unique fascicule concernant:**

L'étude du Budget des dépenses supplémentaire (A)
déposé au Parlement pour l'exercice financier
se terminant le 31 mars 1992

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Roch Bolduc, *Chairman*
and

The Honourable Senators:

Everett	MacQuarrie
Eyton	Marshall
Kinsella	*Murray
*MacEachen	(or Doody)
(or Frith)	Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacQuarrie substituted for that of the Honourable Senator Oliver. (June 6, 1991)

The name of the Honourable Senator Marshall substituted for that of the Honourable Senator Castonguay. (June 6, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Roch Bolduc
et

Les honorables sénateurs:

Everett	MacQuarrie
Eyton	Marshall
Kinsella	*Murray
*MacEachen	(ou Doody)
(ou Frith)	Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacQuarrie substitué à celui de l'honorable sénateur Oliver. (le 6 juin 1991)

Le nom de l'honorable sénateur Marshall substitué à celui de l'honorable sénateur Castonguay. (le 6 juin 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, May 30, 1991:*

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Atkins:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending the 31st March, 1992 (Sessional Paper No. 343-36).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.”

Greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 30 mai 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Atkins,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992 (document parlementaire n° 343-36), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 6, 1991

(1)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Doody, Kinsella and MacQuarrie. (4)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

Pursuant to Rule 69, the Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

The Honourable Senator Kinsella moved that the Honourable Senator Bolduc be the Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Bolduc took the Chair.

The Honourable Senator Doody moved that the Committee print 500 copies of its Proceedings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doody moved that the Committee be empowered to retain the services of such expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doody moved that the Chairman, or a member of the Committee, be authorized to propose to the Senate that the National Finance Committee have power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject-matter of bills, and Estimates, as are referred to it.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated May 30, 1991 considered Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1992.

*Witnesses:**From the Treasury Board of Canada:*

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch.

From the Department of Agriculture:

Mr. George Pearson, Acting Director, Impact Analysis, Priorities and Strategies Directorate.

Mr. Cappe made opening remarks following which he and Mr. Pearson answered questions.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 6 JUIN 1991

(1)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales tient aujourd'hui, à 11 heures, sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Doody, Kinsella et MacQuarrie. (4)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'article 69 du Règlement, le greffier du Comité préside l'élection du président.

L'honorable sénateur Kinsella propose que l'honorable sénateur Bolduc soit élu président du Comité.

La question est mise aux voix et adoptée.

L'honorable sénateur Bolduc occupe le fauteuil.

L'honorable sénateur Doody propose que le Comité imprime 500 exemplaires des Procès-verbaux.

La question est mise aux voix et adoptée.

L'honorable sénateur Doody propose que le Comité soit autorisé à réserver les services des spécialistes, des professionnels, des techniciens et du personnel de soutien dont il aurait besoin.

La question est mise aux voix et adoptée.

L'honorable sénateur Doody propose que le président ou qu'un membre du Comité soit autorisé à proposer au Sénat que le Comité des finances nationales puisse se réserver les services de tout personnel juridique, technique, de soutien ou autre dont il pourrait avoir besoin aux fins de l'examen et de l'étude des projets de loi, de l'objet des projets de loi et du Budget des dépenses qui lui sont renvoyés.

La question est mise aux voix et adoptée.

Conformément à l'ordre de renvoi du 30 mai 1991, le Comité étudie le Budget des dépenses supplémentaires (A) de l'exercice se terminant le 31 mars 1992.

*Témoins:**Du Conseil du Trésor du Canada:*

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du ministère de l'Agriculture:

M. George Pearson, directeur intérimaire, Analyse d'impact, Direction des priorités et des stratégies, Direction générale des céréales et des oléagineux.

M. Cappe fait une déclaration préliminaire. Ensuite, M. Pearson et lui répondent aux questions.

The Honourable Senator Doody moved that a report on Supplementary Estimates (A) be prepared for presentation to the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 11:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

L'honorable sénateur Doody propose qu'un rapport sur le Budget des dépenses supplémentaires (A) soit préparé et présenté au Sénat.

La question est mise aux voix et adoptée.

À 11 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 6, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to organize the activities of the committee; and to examine the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Mr. John Desmarais, The Clerk of the Committee: Honourable senators, I see a quorum. It is my duty to call the meeting to order. The first item of business on the agenda before you is the election of a chairman, and I am prepared to receive nominations.

Senator Kinsella: I move that the Honourable Senator Bolduc be chairman of this committee.

The Clerk of the Committee: Are there any other nominations?

Senator Doody: May I speak to that briefly, Mr. Chairman? As members are aware, although this particular committee has not exactly had a tradition of being chaired by a member of the opposition, that certainly has been the custom for many years. It had been our hope that Senator Fernand Leblanc would accept the chairmanship of this committee again. He has served well over the past number of years and he will, I hope, be back to join us again in the not-too-distant future.

In the meantime, Senator Bolduc has agreed to take the position of chairman and I understand that, should Senator Fernand Leblanc return to the committee, Senator Bolduc will step down and resume his role as deputy chairman.

I simply wanted that on the record to ensure that it is understood that it is not our desire to dominate or to keep the opposition out. Indeed, it is our hope that they will resume their role in the Senate and accept the chairmanship of various committees.

The Clerk of the Committee: It has been moved by the Honourable Senator Kinsella that the Honourable Senator Bolduc be elected chairman of this committee. Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: I declare the Honourable Senator Bolduc elected chairman of this committee.

Senator Roch Bolduc (Chairman) in the Chair.

The Chairman: We will continue with the organization meeting. May I have a motion to print the committee's proceedings?

Senator Doody: I move, Mr. Chairman, that 500 copies of the committee's proceedings be printed for distribution to senators, MPs, officials and support staff.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 6 juin 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures afin d'organiser ses activités et d'étudier le Budget des dépenses supplémentaire (A) de l'exercice se terminant le 31 mars 1992 qui a été déposé au Parlement.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Je constate que nous avons le quorum. C'est à moi qu'il incombe d'ouvrir la séance. Le premier point à l'ordre du jour est l'élection d'un président. Je suis prêt à recevoir les candidatures.

Le sénateur Kinsella: Je propose que l'honorable sénateur Bolduc assume la présidence du Comité.

Le greffier du Comité: Y a-t-il d'autres candidatures?

Le sénateur Doody: Puis-je prendre la parole un moment, monsieur le président? Comme les membres le savent, même s'il n'est pas vraiment dans la tradition que le Comité soit présidé par un membre de l'opposition, c'est néanmoins le cas depuis de nombreuses années. Nous espérons que le sénateur Fernand Leblanc acceptera à nouveau la présidence du Comité. C'est un rôle dont il s'acquitte bien depuis plusieurs années et j'espère qu'il sera encore des nôtres dans un proche avenir.

Entretemps, le sénateur Bolduc accepte d'assumer la présidence et je crois comprendre qu'au retour du sénateur Fernand Leblanc, il reprendra son rôle de vice-président.

Je veux simplement que ces faits soient notés pour qu'il soit clair que nous ne voulons pas exercer une domination ou garder l'opposition à l'écart. De fait, nous espérons que les membres de l'opposition reprendront leur rôle au Sénat et qu'ils accepteront la présidence de divers comités.

Le greffier du Comité: L'honorable sénateur Kinsella propose que l'honorable sénateur Bolduc soit élu président du Comité. Les sénateurs veulent-ils adopter cette motion?

Les honorables sénateurs: Nous l'adoptons.

Le greffier du Comité: Je déclare l'honorable sénateur Bolduc élu président du Comité.

Le sénateur Roch Bolduc (président) à la présidence.

Le président: Nous poursuivons avec la séance d'organisation. Quelqu'un pourrait-il proposer que l'on imprime les procès-verbaux du Comité?

Le sénateur Doody: Monsieur le président, je propose que 500 exemplaires des procès-verbaux du Comité soient imprimés pour distribution aux sénateurs, aux députés, aux fonctionnaires et au personnel de soutien.

Le président: Les honorables sénateurs adoptent-ils cette motion?

Les honorables sénateurs: Nous l'adoptons.

[Text]

The Chairman: May I also have another motion to engage research staff?

Senator Doody: Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Doody that the committee be empowered to retain the services of such expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Honourable senators, the order of reference before the committee this morning is the examination of Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

We have with us this morning from Treasury Board, Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch; and, from the Department of Agriculture, Mr. George Pearson, Acting Director, Impact Analysis, Priorities and Strategies Directorate, Grains & Oil Seeds Program.

Perhaps Mr. Cappe would be good enough to take committee members through the Supplementary Estimates.

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch, Treasury Board: Je vous remercie, monsieur le président. Ces estimés touchent la *Loi sur la protection du revenu agricole*. Cette loi a reçu la Sanction Royale le 11 avril dernier.

The law provides for the protection of the income of producers of agricultural products and enables Agriculture Canada to take additional measures for that purpose. It assists agricultural producers through a number of special measures and these Estimates touch six of them. They are: The Gross Revenue Insurance Plan, the Net Income Protection Account; the Cash Flow Enhancement Program for 1991 Crops; the Land Management Assistance Program; the Permanent Cover Program II; and Adjustment Measures for Horticultural. This funding essentially addresses farmers' immediate income needs through measures which build on longer-term adjustment, stabilization programs, and bridge the gap from short-term income needs to long-term predictability through GRIP and NISA. These Estimates total \$428 million.

Mr. Pearson and I are prepared to answer any questions you may have.

Senator Kinsella: Mr. Cappe, would you just do a thumbnail sketch for me on the capital items in the Supplementary Estimates?

Mr. Cappe: There is capital for acquisition of machinery and equipment which is noted in the Estimates. Mr. Pearson can provide more detail on exactly what the moneys will be spent.

Mr. George Pearson, Acting Director, Impact Analysis, Priorities and Strategies Directorate, Grains & Oil Seeds Program, Department of Agriculture: Mr. Chairman, I

[Traduction]

Le président: Quelqu'un pourrait-il proposer que l'on recrute du personnel de recherche?

Le sénateur Doody: J'en fais la proposition, monsieur le président.

Le président: L'honorable sénateur Doody propose que le Comité soit habilité à recruter les spécialistes, les professionnels, les techniciens et le personnel de soutien dont il aurait besoin. Les honorables sénateurs adoptent-ils cette motion?

Les honorables sénateurs: Nous l'adoptons.

Le président: Selon l'ordre de renvoi d'aujourd'hui, le Comité doit étudier le Budget des dépenses supplémentaire de l'exercice se terminant le 31 mars 1992 qui a été déposé au Parlement.

Nous avons avec nous ce matin M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor, et M. George Pearson, directeur intérimaire, Analyse d'impact, Direction des priorités et des stratégies, Direction générale des céréales et des oléagineux, ministère de l'Agriculture.

Peut-être M. Cappe aurait-il l'amabilité de présenter aux membres du Comité le Budget des dépenses supplémentaire?

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Thank you, Mr. Chairman. These Estimates are related to the Farm Income Protection Act, which received Royal Assent on April 11.

Les dispositions législatives prévoient la protection du revenu des producteurs agricoles et permet à Agriculture Canada de prendre d'autres mesures à cet égard. Elle aide les producteurs agricoles au moyen de diverses mesures spéciales, dont six sont visées dans le présent Budget des dépenses: le Régime d'assurance-revenu brut (RARB), le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN), le Programme d'amélioration de l'autofinancement pour les récoltes de 1991, le Programme d'aide à l'aménagement des terres, le Programme d'établissement du couvert végétal permanent II et les Mesures d'aide à l'adaptation pour l'horticulture. Ces fonds visent essentiellement à répondre aux besoins immédiats de revenu des agriculteurs par des mesures fondées sur l'aide à long terme et des programmes de stabilisation, et ils comblent l'écart entre les besoins de revenu à court terme et les sommes prévisibles à long terme dans le cadre des programmes RARB et CSRN. Le présent Budget des dépenses s'élève au total à 428 millions de dollars.

M. Pearson et moi sommes prêts à répondre à vos questions.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Cappe, pourriez-vous me faire un exposé succinct des éléments en capital du Budget des dépenses supplémentaire?

M. Cappe: Le Budget des dépenses comporte des éléments en capital pour l'acquisition de machines et d'équipement. M. Pearson peut vous donner plus de précisions quant aux dépenses prévues.

M. George Pearson, directeur intérimaire, Analyse d'impact, Direction des priorités et des stratégies, Direction générale des céréales et des oléagineux, ministère de l'Agriculture: Monsieur le président, je vous remercie de m'avoir offert

[Text]

appreciate the opportunity to appear before you and to try to answer your questions.

The capital items primarily relate to the small items required in terms of mounting some of the programs. Particularly, there are some capital requirements in the Permanent Cover Program related to mapping and mapping supplies, as well as some computer data processing equipment to take the NISA Program.

Senator Kinsella: Were those items not foreseen in the Main Estimates?

Mr. Cappe: The issue here, Mr. Chairman, is that the Farm Income Protection Act was not passed until April 11, so that the Estimates only touched those programs for which we had statutory authority to spend money or to come to Parliament for with the Estimates. Because the bill received Royal Assent on April 11, we then had to come forward with Supplementary Estimates for that spending.

Senator Doody: I gather this is a new program. Does this replace an existing program, or is it an additional program? How does it relate to the assistance programs now in place?

Mr. Pearson: The Farm Support and Adjustment Program, FSAM, grows out of what is called the "third line of defence process" which is a process of special measures that was contemplated under the Farm Income Protection Act. It envisaged a situation whereby programs that are established under that act might not be able to address farm income issues adequately on an ongoing basis. The legislation provides for a review and the bringing into place of special measures that might be appropriate.

This program is one of those special measures. The act itself provides for the special measures to be targeted, primarily, to existing programs established under the act. That includes GRIP and NISA as the major new safety-net measures that are in place. This program provides a bridge to those safety nets.

Senator Doody: It is my understanding that this is an ongoing program and it is not a one-shot effort. Will it be ongoing for a period of years?

Mr. Pearson: The FSAM program is a temporary measure, a short-term measure, to act as a bridge to the GRIP and NISA safety net programs which are long-term programs.

Senator Doody: Were the producers involved in the designing of this program or was this done only by the department? Was there any provincial involvement?

Mr. Pearson: As I mentioned, the program grew out of the third line of defence process. I can elaborate on that. The first, second and third-line concepts are concepts that arose from the agri-food policy review which has been underway over the past 18 months. The concept of first-line programs is, basically, the ongoing extension of farm management programs. The second-line programs are those that relate to farm income protection, the safety net programs, such as the former Western Grain

[Traduction]

la possibilité de comparaître devant vous. J'essaierai de répondre de mon mieux à vos questions.

Les éléments en capital ont trait principalement aux petits postes entrant dans la mise en place de certains programmes. Le Programme d'établissement du couvert végétal permanent, par exemple, a besoin de capital pour la cartographie et les fournitures cartographiques, et le programme CSRN, de certains équipements informatiques.

Le sénateur Kinsella: Ces postes n'ont-ils pas été prévus dans le Budget des dépenses principal?

M. Cappe: Le problème, monsieur le président, c'est que la *Loi sur la protection du revenu agricole* n'a été adoptée que le 11 avril, de sorte que dans nous ne retrouvons le Budget principal, que les programmes pour lesquels nous pouvions légalement engager des dépenses et que nous étions autorisés à présenter au Parlement. Comme le projet de loi a reçu la sanction royale le 11 avril, nous avons dû présenter ces dépenses dans un budget supplémentaire.

Le sénateur Doody: Si je comprends bien, il s'agit d'un nouveau programme. Remplace-t-il un programme existant ou est-ce un programme supplémentaire? Quel lien a-t-il avec les programmes d'aide en vigueur?

M. Pearson: Les Mesures de soutien et d'adaptation en agriculture (MSAA) découlent de ce qu'on appelle «le processus de la troisième ligne de défense», qui comporte des mesures spéciales envisagées en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*. Ce processus vise une situation où les programmes établis en vertu de la Loi ne régleraient pas adéquatement, d'une façon continue, les problèmes de revenu agricole. Les dispositions législatives prévoient un examen et l'instauration des mesures spéciales qui pourraient s'avérer nécessaires.

Ce programme constitue l'une de ces mesures spéciales. La Loi comme telle prévoit que les mesures spéciales viseront essentiellement les programmes existants établis en application de ses propres dispositions. Cela comprend le RARB et le CSRN, qui sont les plus récentes et les principales mesures de protection du revenu en vigueur. Le programme en question fait le lien avec ces mesures de protection du revenu.

Le sénateur Doody: Si je comprends bien, il ne s'agit pas d'un programme spécial, mais d'un programme permanent. Est-il prévu pour un certain nombre d'années?

M. Pearson: Les MSAA sont des mesures temporaires, à court terme, destinées à faire le lien avec les programmes RARB et CSRN, qui sont des programmes de protection du revenu à long terme.

Le sénateur Doody: Les producteurs ont-ils participé à la conception de ce programme ou celui-ci a-t-il été conçu uniquement par le ministère? Les provinces y ont-elles participé?

M. Pearson: Comme je l'ai indiqué plus tôt, le programme découle du processus de la troisième ligne de défense. Voici ce qui en est exactement. Les concepts de la première, de la deuxième et de la troisième lignes viennent de l'examen de la politique agro-alimentaire entrepris il y a 18 mois. Les programmes de la première ligne sont fondamentalement le prolongement des programmes d'administration des exploitations. Ceux de la deuxième ligne ont trait à la protection du revenu

[Text]

Stabilization Program and the new GRIP and NISA programs. The third-line programs are a way of dealing with those situations that the first-line and second-line programs are having difficulty dealing with, such as changing market circumstances, or whatever may be the case.

The Farm Income Protection Act provides for this special measure or third-line of defence process whereby the minister may appoint a committee and the committee then would involve industry representatives, producers, provincial governments and the federal government. That was the case with respect to FSAM. Two committees were established: the Grains & Oil Seeds Committee and the Horticulture Committee. They were established in February and March. During that period of time they reviewed the income and the cash flow situation of grains and oil seeds and horticulture producers.

The committee looked at a number of options, conducted analyses of those options and then provided advice to federal and provincial ministers. They developed these options on the basis of principles that were agreed to by federal and provincial ministers in early March. The process was very much one of involving the stakeholders, that is, the partners in the industry, such as the producers, the provincial governments and the federal government as well as value-added processing components of the industry.

Senator Kinsella: Are these committees you referred to what have been called the "third line of defence committees"?

Mr. Pearson: That is correct.

Senator Kinsella: Did you say there are two of them?

Mr. Pearson: Yes.

Senator Kinsella: What is the nature of the composition of the two committees that have been struck?

Mr. Pearson: I have a report of the Grains & Oil Seeds Third Line of Defence Committee that I could perhaps leave with you. The report lists the members of the committee. There were about 35 members including 17 or 18 producer representatives. My numbers may not be exact, but that was the kind of mix on the committees. They were primarily from the grains and oil seeds sector but also from the livestock sector because of the possible implications of some of the adjustment measures for livestock. These members were from across the country.

The Horticulture Safety Net Committee was utilized as a third line of defence committee and it, too, represented the industry.

The Chairman: To what extent are the funds requested a consequence of the subsidy war that is going on between Europe and the United States? Is there any relationship to that?

Mr. Cappe: Mr. Chairman, there is no direct relationship insofar as these requests for funds are in response to income challenges that are being faced by farmers. However, those income problems are a result of declining prices which could be indirectly attributed to the price war you alluded to between Europe and other countries.

[Traduction]

agricole, aux programmes de sécurité du revenu comme l'ancien programme de stabilisation du grain de l'Ouest et les nouveaux programmes RARB et CSRN. Les programmes de la troisième ligne traitent des situations que les programmes de la première et de la deuxième lignes ont de la difficulté à régler, comme l'évolution des conditions du marché, etc.

La *Loi sur la protection du revenu agricole* prévoit cette mesure spéciale, ou processus de la troisième ligne de défense, selon laquelle le ministre peut constituer un comité regroupant des représentants de l'industrie, des producteurs, des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral. C'est le cas des MSAA. Deux comités ont été créés, en février et en mars, le Comité des céréales et des oléagineux et le Comité de l'horticulture. Ils ont étudié la situation du revenu et de l'autofinancement des producteurs de céréales et d'oléagineux et des horticulteurs.

Ils ont étudié un certain nombre d'options, les ont analysées et ont conseillé les ministres fédéraux et provinciaux. Ils ont élaboré ces options selon des principes convenus par les ministres fédéraux et provinciaux, au début de mars. Le mécanisme prévoyait une participation des intéressés, c'est-à-dire des partenaires de l'industrie comme les producteurs, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral ainsi que le secteur de la transformation à valeur ajoutée.

Le sénateur Kinsella: Les comités dont vous parlez sont-ils appelés «comités de la troisième ligne de défense»?

M. Pearson: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: Avez-vous dit qu'il y en avait deux?

M. Pearson: En effet.

Le sénateur Kinsella: Parlez-moi de la composition de ces deux comités.

M. Pearson: J'ai un rapport du Comité de la troisième ligne de défense sur les céréales et les oléagineux que je pourrais peut-être vous remettre. Ce rapport donne la liste des membres du comité. Il y en a environ 35, dont 17 ou 18 représentent les producteurs. Ces chiffres ne sont peut-être pas exacts, mais ils donnent une idée de la composition des comités. Bien que les membres viennent surtout du secteur des céréales et des oléagineux, l'élevage aussi est représenté, vu les conséquences possibles, pour ce secteur, de certaines des mesures d'aide. Les membres sont de tous les coins du pays.

Le Comité pour la protection de l'horticulture a été utilisé comme comité de la troisième ligne de défense représente également l'industrie.

Le président: Dans quelle mesure les fonds demandés sont-ils une conséquence de la guerre aux subventions que se livrent l'Europe et les États-Unis? Y a-t-il un rapport?

M. Cappe: Monsieur le président, il n'existe pas de lien direct car les demandes de fonds viennent répondre aux problèmes de revenu que connaissent les agriculteurs. Toutefois, ces problèmes découlent d'une baisse des prix qui pourrait être attribuée indirectement à la guerre des prix dont vous parliez entre l'Europe et d'autres pays.

[Text]

Mr. Pearson: I agree.

The Chairman: I have another question, if I may, regarding the votes on grains and oilseeds operating expenses. Half of it is for professional and special services. As you do not request any additional person years, does that mean that the additional work load will be managed by increasing contracted-out services?

Mr. Cappe: As you will recall, the program itself is essentially a short-term or transitional program to the main safety nets and, therefore, the resources that will be required will be temporary resources augmenting the resources that would already be in place with respect to the main programs themselves. So, yes, it is for short-term professional and technical services to make that transition.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Kinsella: To follow-up on a part of Senator Doody's query in terms of the involvement of provincial governments, I understand that there are incentives to provincial governments to join these programs. What is the experience to date, or is it too early? Are you at the negotiation stage? For example, is my province of New Brunswick a participant?

Mr. Pearson: Under the GRIP program, all provinces except Newfoundland have agreed to participate, and the agreement for GRIP will be in place or will be signed probably in July.

Senator Kinsella: Is Newfoundland not involved because of some technical reason, or is it just an ongoing negotiation?

Senator Doody: The technical reason is the shortage of soil.

Mr. Pearson: And grains and oilseeds.

Senator Doody: The rocks are not conducive to them.

Mr. Pearson: On the NISA program, there are five provinces which have agreed to participate to date. Those are Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Nova Scotia and Prince Edward Island. That program is also being actively considered in the remaining provinces. We hope to hear in the next month or two whether or not they will participate.

Mr. Cappe: Mr. Chairman, I might just add that not only are the provinces involved at a technical level but these issues were discussed, I believe, at a federal-provincial ministers' meeting in March, so there was a fair bit of provincial involvement.

Senator Doody: Mr. Chairman, the witnesses may be aware that this committee has shown a considerable interest in program evaluation and, indeed, has made a rather significant contribution in the area. I wonder if the witnesses can tell us if previous or existing programs in the department had been evaluated in relationship to this particular new program, and if there is any information available on evaluation. I do not

[Traduction]

M. Pearson: Je suis d'accord.

Le président: J'aimerais poser une autre question sur les crédits concernant les dépenses d'exploitation relatives aux céréales et aux oléagineux. Les services professionnels et spéciaux représentent la moitié de ces dépenses. Comme vous ne demandez aucune année-personne supplémentaire, faut-il en déduire que la charge de travail additionnelle sera absorbée par un recours accru à la sous-traitance?

M. Cappe: Comme vous le savez, le programme comme tel est fondamentalement un programme transitoire, à court terme, un lien avec les principaux filets de sécurité et, par conséquent, les ressources requises seront des ressources temporaires qui viendront s'ajouter à celles qu'offrent déjà les grands programmes. Donc, il incombe effectivement aux services techniques et professionnels à court terme d'effectuer cette transition.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Kinsella: J'aimerais revenir sur la partie de la question du sénateur Doody concernant la participation des gouvernements provinciaux. Je crois comprendre qu'il existe des mesures pour inciter les provinces à participer à ces programmes. Quels en sont les résultats jusqu'à maintenant ou est-il trop tôt pour en parler? Etes-vous à l'étape des négociations? Pourriez-vous me dire, par exemple, si ma province, le Nouveau-Brunswick, y participe?

M. Pearson: Toutes les provinces à l'exception de Terre-Neuve ont accepté de participer au RARB, et l'entente sera en vigueur ou sera signée probablement en juillet.

Le sénateur Kinsella: L'absence de Terre-Neuve repose-t-elle sur une quelconque raison d'ordre technique ou des négociations à ce sujet sont-elles en cours?

Le sénateur Doody: La raison technique, c'est le manque de terre.

M. Pearson: Ainsi que de céréales et d'oléagineux.

Le sénateur Doody: Les roches ne favorisent pas leur culture.

M. Pearson: Jusqu'à maintenant, cinq provinces ont accepté de participer au programme CSRN. Ce sont la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard. Ce programme est également à l'étude dans les autres provinces. Nous espérons savoir d'ici un mois ou deux si elles y participeront.

M. Cappe: Monsieur le président, je voudrais ajouter que non seulement les provinces participent à un niveau technique, mais aussi que ces questions ont été débattues, je crois, à une réunion des ministres fédéral et provinciaux en mars. Il y a donc eu une bonne part de participation des provinces.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, les témoins savent peut-être que le Comité sert montré très intéressés à l'évaluation de programme et qu'il a même fait une importante contribution dans le domaine. Les témoins peuvent-ils nous dire si des programmes antérieurs ou actuels du ministère ont été évalués en fonction du nouveau programme et si des conclusions ont été établies? Je ne m'attends pas à ce qu'ils nous

[Text]

expect them to have all that information available now, but if there is some, perhaps they could let the committee have it. It would be very useful.

Mr. Cappe: Mr. Chairman, since the evaluation policy is a Treasury Board policy, I will give a very general answer and then ask Mr. Pearson to give the specifics. When items like this come to the board, we often look for the kind of evaluation planning that is being done and, indeed, in this case, there are evaluation plans, although most of the plans are in respect to the substantive programs and not the enhancements that are being requested in the Supplementary Estimates as such. However, there is a coherent and extensive evaluation plan for the fundamental policy.

Mr. Pearson: That is correct. The existing programs, GRIP and NISA, currently have an evaluation framework or terms of reference being prepared for them. The Cash Flow Enhancement Program that was introduced in the fall of 1990 has an evaluation currently underway. The first phase of the Permanent Cover Program has been evaluated and there is a report available on that. The terms and conditions for each of these measures call for evaluation frameworks to be prepared and evaluations to be undertaken, and those will come forward over the coming 12 to 18 months.

Mr. Cappe: Just as a further embellishment on the point, at the time of the original establishment of the program, as you undoubtedly are aware, honourable senators, the Minister of Agriculture undertook a substantive policy review of the full range of policies in the department, and a lot of evaluations and evaluation results went into that. So the policy that comes out of it, being the Farm Income Protection Act, was the result of the application of a lot of evaluation work.

Senator Doody: You would then classify this as an enhancement rather than a new program? You used the word "enhancement" and you differentiated between it and a new program.

Mr. Pearson: The FSAM itself is multi-faceted in the sense that there are five or six elements to it that are enhancements of existing programs. That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: Are there any other questions?

Senator Doody: If there are no other questions, I would move that the committee report the Supplementary Estimates (A) without amendment.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Supplementary Estimates (A) will be reported without amendment.

I thank the witnesses very much for their contribution, and before adjourning, I should like to come back to the organization of this committee. I think we should have a motion to the

[Traduction]

donnent

tous les renseignements des maintenant, mais si certains sont disponibles, peut-être pourraient-ils les communiquer au Comité. Ce serait très utile.

M. Cappe: Monsieur le président, comme la politique d'évaluation est une politique du Conseil du Trésor, je donnerai une réponse très générale et laisserai à M. Pearson le soin de fournir les détails. Lorsque des points semblables sont soumis au Conseil, nous regardons souvent quel genre de planification de l'évaluation est effectué et de fait, dans le cas présent, il existe des plans d'évaluation, même si la plupart d'entre eux concernent les programmes de fond et non les améliorations qui sont demandées dans le Budget des dépenses supplémentaire. Cependant, il existe un plan d'évaluation cohérent et complet pour la politique de base.

M. Pearson: C'est juste. On prépare actuellement une délimitation ou un cadre d'évaluation pour les programmes en vigueur, c'est-à-dire le RARB et le CSRN. Le Programme d'amélioration de l'autofinancement entré en vigueur à l'automne 1990 fait en ce moment l'objet d'une évaluation. La première étape du Programme d'établissement du couvert végétal permanent a été évaluée, et il existe un rapport à ce sujet. Selon les modalités établies pour chacune de ces mesures, des cadres d'évaluation doivent être établis et des évaluations doivent être effectuées, ce qui sera fait dans les 12 à 18 mois à venir.

M. Cappe: J'aimerais ajouter que comme vous le savez sans doute, le ministre de l'Agriculture a, au moment de la création du programme, entrepris un important examen de toutes les politiques du ministère, et cela a donné lieu à beaucoup d'évaluations et de conclusions. Par conséquent, la politique ayant été élaborée par suite de ces travaux, c'est-à-dire la *Loi sur la protection du revenu agricole*, est le fruit de l'application des nombreux résultats d'évaluations.

Le sénateur Doody: À votre avis, il s'agit d'un programme d'amélioration plutôt que d'un nouveau programme? Vous avez utilisé le mot «amélioration» et avez fait une distinction entre ce programme et un nouveau programme.

M. Pearson: Les MSAA comme telles ont plusieurs facettes en ce sens qu'elles comportent cinq ou six éléments qui représentent des améliorations des programmes en vigueur. C'est exact, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Doody: S'il n'y a pas d'autres questions, je proposerais que le Comité soumette le Budget des dépenses supplémentaire (A) sans modification.

Le président: Les honorables sénateurs adoptent-ils cette motion?

Les honorables sénateurs: Nous l'adoptons.

Le président: Le Budget des dépenses supplémentaire sera soumis sans modification.

Je remercie les témoins pour leur contribution et, avant de lever la séance, j'aimerais revenir à l'organisation du Comité. Je crois que nous devrions proposer au Sénat de retenir les services de personnes qui ne sont pas des employés du Sénat.

[Text]

Senate to retain the services of persons who are not employees of the Senate.

Senator Doody: So moved. This is for the annual retention of the Parliamentary Centre for research purposes for the committee.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: So it is moved that the chairman of the committee have the power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject-matter of bills, and Estimates as are referred to it. Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Doody: Mr. Chairman, may I ask a question on the business of the committee? It deals with the Main Estimates which are currently before the committee.

The Chairman: Are they before the committee? I think they have been tabled but not referred to the committee.

Senator Doody: No. I believe we passed the interim supply and I do not think it is really technically necessary for the committee to pass the Estimates. I think the supply bill could go through the Senate anyway, but it has been the tidy thing to do in the past to report the Main Estimates and have the report debated in the Senate, and then when the supply bill comes up, it is pretty much a matter of formality to pass it.

I also seem to remember that the committee had suggested that it would like to see the minister, Mr. Loiselle, once more before the Main Estimates are reported. If that is so, I would suggest that we make some arrangements to that end. If not, then we should try to get the Main Estimates reported as soon as possible. I leave that with the clerk.

The Clerk of the Committee: When I was looking through the *Minutes of the Proceedings of the Senate* I noticed that you had tabled the Main Estimates, but in reviewing succeeding pages of the proceedings, I could find no record of them being referred to the National Finance Committee.

Senator Doody: We will have to consult Mr. Greene on that.

The Clerk of the Committee: Yes. I will do that.

Senator Kinsella: If they have not been referred to this committee, we should have that happen as soon as possible.

Senator Doody: Yes. We should have a meeting as soon as possible.

The Clerk of the Committee: Does the committee wish to call the minister?

Senator Doody: I do not know where that came from. That came out of the fullness of my mind, which is not very full at the present time. It may not be necessary.

[Traduction]

Le sénateur Doody: J'en fais la proposition. Cela vaut pour le maintien annuel du Centre parlementaire à des fins de recherche, pour le Comité.

Le président: Les honorables sénateurs adoptent-ils cette motion?

Les honorables sénateurs: Nous l'adoptons.

Le président: Il est donc proposé que le président du Comité soit autorisé à recruter le personnel juridique, technique, de soutien et autre dont le Comité pourrait avoir besoin aux fins de son examen et son étude des projets de loi, de l'objet des projets de loi et du Budget des dépenses qui lui sont renvoyés. Les honorables sénateurs adoptent-ils cette motion?

Les honorables sénateurs: Nous l'adoptons.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, puis-je poser une question sur les affaires du Comité? Ma question a trait au Budget des dépenses principal dont a été saisi le Comité.

Le président: Le Comité eu a-t-il été saisi? Je pense que le budget a été déposé, mais qu'il n'a pas été renvoyé au Comité.

Le sénateur Doody: Non. Je crois que nous avons adopté les crédits provisoires mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire, du point de vue technique, que le Comité adopte le Budget des dépenses. Je pense que le projet de loi sur les crédits pourrait franchir les différentes étapes au Sénat de toute façon, mais c'est ce qu'il fallait faire dans le passé: soumettre le Budget des dépenses principal et le faire débattre au Sénat. Lorsque le projet de loi sur les crédits est ensuite présenté, l'adopter n'est guère plus qu'une formalité.

Si je me souviens bien, le Comité a indiqué qu'il aimerait rencontrer le ministre, M. Loiselle, une autre fois avant que le Budget des dépenses principal ne soit présenté. Si tel est le cas, je proposerais que nous prenions certains arrangements à cette fin. Dans la négative, nous devrions essayer de soumettre le Budget des dépenses principal le plus tôt possible. Je confie cette tâche au greffier.

Le greffier du Comité: En prenant connaissance des *Procès-verbaux du Sénat*, j'ai remarqué que vous aviez déposé le Budget des dépenses principal mais, dans les autres pages des procès-verbaux, rien n'indique qu'il ait été renvoyé au Comité des finances nationales.

Le sénateur Doody: Nous consulterons M. Greene à ce sujet.

Le greffier du Comité: Je m'en chargerai.

Le sénateur Kinsella: Si le Budget n'a pas encore été renvoyé au Comité, il devra l'être le plus tôt possible.

Le sénateur Doody: Oui. Nous devrions nous réunir le plus tôt possible.

Le greffier du Comité: Le Comité veut-il convoquer le ministre?

Le sénateur Doody: Excusez-moi, je ne sais pas où j'avais la tête. Cela ne sera peut-être pas nécessaire.

[Text]

The Clerk of the Committee: Does it matter?

Senator Doody: Not to me.

The Chairman: If there is no other business, we will adjourn.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le greffier du Comité: Est-ce important?

Le sénateur Doody: Pas pour moi.

Le président: S'il n'y a pas d'autre point à l'ordre du jour, nous nous ajournerons.

Le Comité s'ajourne.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board of Canada:

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

From the Department of Agriculture:

Mr. George Pearson, Acting Director, Impact Analysis, Priorities and Strategies Directorate, Grains and Oilseeds Branch.

Du ministère de l'Agriculture:

M. George Pearson, directeur intérimaire, Analyse d'impact, Direction des priorités et des stratégies, Direction générale des céréales et des oléagineux.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable ROCH BOLDUC

Tuesday, June 18, 1991

Issue No. 2

First proceedings on:

The examination of Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

FIRST REPORT OF THE COMMITTEE

(Report on Supplementary Estimates (A)
laid before Parliament for the
fiscal year ending March 31, 1992)

SECOND REPORT OF THE COMMITTEE

(Interim Report on the Main Estimates
laid before Parliament for the
fiscal year ending March 31, 1992)

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable ROCH BOLDUC

Le mardi 18 juin 1991

Fascicule n° 2

Premier fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé au
Parlement pour l'exercice financier se terminant le
31 mars 1992

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ

(Rapport du Budget des dépenses
supplémentaire (A) déposé au Parlement
pour l'année financière se terminant le
31 mars 1992)

DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Rapport provisoire du Budget des dépenses déposée au
Parlement pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1992)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Roch Bolduc, *Chairman*
and

The Honourable Senators:

Buchanan	Macquarrie
Eyton	Marshall
Kinsella	*Murray
*MacEachen	(or Doody)
(or Frith)	Simard

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Everett. (June 14, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Roch Bolduc
et

Les honorables sénateurs:

Buchanan	Macquarrie
Eyton	Marshall
Kinsella	*Murray
*MacEachen	(ou Doody)
(ou Frith)	Simard

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan substitué à celui de l'honorable sénateur Everett. (le 14 juin 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 18, 1991

(2)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Roch Bolduc presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Castonguay, Doody, Kinsella, Oliver and Simard. (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, began its examination of the Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

Witnesses:

From the Treasury Board of Canada:

Mr. Ian Clark, Secretary;

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch;

Mr. G. G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Branch.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Mr. Clarke made opening remarks following which he and the other witnesses answered questions.

The Honourable Senator Simard moved that an interim report on the Estimates be prepared for presentation to the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Simard moved that pursuant to Rule 84, the Chairman be authorized to report the expenses incurred by the Committee during the previous session of Parliament.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At a later date, Officials of Treasury Board will provide written responses to questions asked by Members of the Committee.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 18 JUIN 1991

(2)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 heures aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur Roch Bolduc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Castonguay, Doody, Kinsella, Oliver et Simard. (6)

Présent et appartenant au Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son Ordre de renvoi daté du 13 juin 1991, le Comité entreprend l'examen du Budget pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Témoins:

Du Conseil du Trésor du Canada:

M. Ian Clark, secrétaire;

M. Mel Cappe, secrétaire adjoint, Direction des programmes;

M. G. G. Capello, secrétaire adjoint, Direction du personnel.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J. A. Macdonald, contrôleur général du Canada.

M. Clark fait un exposé préliminaire à la suite de quoi lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

L'honorable sénateur Simard propose qu'un rapport provisoire sur le Budget soit rédigé pour dépôt devant le Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Simard propose que, conformément à l'article 84 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses effectuées par le Comité au cours de la précédente session parlementaire.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Ultérieurement, des officiels du Conseil du Trésor fourniront des réponses aux questions posées par des membres du Comité.

À 12 h 10 le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

THE SENATE OF CANADA



RAPPORTS DU COMITÉ

LE SÉNAT DU CANADA

TUESDAY, June 11, 1991

Le MARDI 11 juin 1991

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

FIRST REPORT

PREMIER RAPPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992, were referred, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 30, 1991, submits its report as follows:

Le Comité à qui, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 30 mai 1991, a été déféré le Budget des dépenses supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, présente le rapport qui suit :

Supplementary Estimates (A) are the first supplementary estimates for the 1991-1992 fiscal year and consist entirely of five proposed expenditure items for the Department of Agriculture, totalling \$428.0 million. Three of these items, totalling \$188.9 million, are for operating and capital expenditures and contributions under the department's Agri-Food Program, while the other two, amounting to \$239.1 million, are for operating expenditures and contributions under the Grains and Oilseeds Program. Your Committee met on Thursday, June 6, 1991 to review these supplementary estimates. Officials of Treasury Board Secretariat and the Department of Agriculture appeared as witnesses.

Le Budget des dépenses supplémentaire (A), premier budget supplémentaire pour l'exercice 1991-1992, propose en tout cinq articles de dépense pour le ministère de l'Agriculture et s'élève à 428 millions de dollars. Trois de ces articles, qui atteignent 188,9 millions de dollars, sont réservés aux dépenses de fonctionnement, aux dépenses en capital et aux contributions du Programme agro-alimentaire du ministère; les deux autres, d'une valeur de 239,1 millions de dollars, s'appliquent aux dépenses de fonctionnement et aux contributions du Programme des céréales et oléagineux. Le 6 juin 1991, le Comité s'est réuni pour examiner ce budget et entendre les témoignages de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère de l'Agriculture.

The proposed expenditures in Supplementary Estimates (A) increase the estimates tabled so far in the 1991-1992 fiscal year from \$157.903 billion at the time of Main Estimates to \$158.331 billion currently. All of the proposed expenditures are budgetary and non-statutory, which means that they increase the deficit and must be voted by Parliament. Total proposed budgetary expenditures now amount to \$157.956 billion and fall within the framework of \$159.0 billion in the government's fiscal plan, as described in Part I of the 1991-1992 Main Estimates.

Les dépenses proposées dans le Budget supplémentaire (A) relèvent les prévisions de dépenses déposées jusqu'ici pour l'exercice 1991-1992 de 157,903 milliards de dollars, qu'elles étaient au moment du dépôt du Budget des dépenses principal, à 158,331 milliards. Toutes les dépenses proposées sont des dépenses budgétaires, non législatives, ce qui signifie qu'elles font augmenter le déficit et doivent être approuvées par le Parlement. Les dépenses budgétaires totales proposées atteignent maintenant 157,956 milliards de dollars et ne dépassent pas le montant de 159 milliards de dollars prévu dans le plan financier du gouvernement tel qu'il est décrit dans la Partie I du Budget des dépenses principal de 1991-1992.

The \$428.0 million in these supplementary estimates would increase the estimates of the Department of Agriculture from \$1.888 billion in Main Estimates to \$2.316 billion, an increase of 22.7 per cent. By vote, the increases are, in percentages:

Les 428 millions de dollars du présent budget supplémentaire porteraient les prévisions budgétaires du ministère de l'Agriculture de 1,888 milliard de dollars qu'elles sont dans le Budget principal à 2,316 milliards, soit une hausse de 22,7 p. 100. Les augmentations en pourcentage de chacun des crédits inscrits sont les suivantes :

Vote 5: Agri-Food Operating	0.2
Vote 10: Agri-Food Capital	0.1
Vote 15: Agri-Food Contributions	39.9

Crédit 5 : Dépenses de fonctionnement (agro-alimentaire)	0,2
Crédit 10 : Dépenses en capital (agro-alimentaire)	0,1
Crédit 15 : Contributions (agro-alimentaire)	39,9

Vote 20: Grains and Oilseeds Operating	12.2
Vote 30: Grains and Oilseeds Contributions	529.6

The fivefold increase of \$237.5 million in Vote 30 would increase the total vote from \$44.8 million to \$282.3 million.

The proposed expenditure items in Votes 15 and 30 include contributions under the Net Income Stabilization Account (NISA) (\$15.5 million in the Agri-Food Program and \$193.6 million in the Grains and Oilseeds Program), the Gross Revenue Insurance Plan¹ (GRIP) (\$145.0 million in Agri-Food) and the Cash Flow Enhancement Program for 1991 Crops (CFEP) (\$9.0 million in Agri-Food and \$43.9 million in Grains and Oilseeds). The remaining \$17.84 million requested in Vote 15 for Agriculture Development consists of \$7.64 million in assistance to promote improved use and management of land, soil and related water resources and \$10.2 million towards the long-term adjustment of the horticulture industry.

Information supplied to your Committee by Agriculture Canada, together with the testimony of the department's witness, indicates that the proposed expenditures in Supplementary Estimates (A) represent funding for a new, temporary Farm Support and Adjustment Measures (FSAM) package of programs. These programs, which were developed by committees of industry, federal and provincial representatives, will alleviate the short-term income deficiencies of producers of grains and oilseeds and of horticultural crops. In so doing, they will provide incentives to farmers and provincial governments to participate in GRIP and NISA, which form a new national safety nets system designed to meet farmers' needs for long-term predictable income. The FSAM programs are also designed to encourage producers to adjust to long-term market and production trends. The GRIP and NISA programs were developed as part of Agriculture Canada's ongoing Agri-Food Policy Review.

Crédit 20 : Dépenses de fonctionnement (céréales et oléagineux)	12,2
Crédit 30 : Contributions (céréales et oléagineux)	529,6

Au crédit 30, l'augmentation de 237,5 millions de dollars signifie une multiplication par cinq qui porterait le total de 44,8 à 282,3 millions de dollars.

Les articles de dépense proposés aux crédits 15 et 30 comprennent les contributions versées au titre du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) (15,5 millions de dollars pour le Programme agro-alimentaire et 193,6 millions pour le Programme des céréales et oléagineux), du Régime d'assurance-revenu brut (RARB) (145 millions de dollars pour le Programme agro-alimentaire) et du Programme d'amélioration de l'autofinancement pour les récoltes de 1991 (9 millions de dollars pour le Programme agro-alimentaire et 43,9 millions pour le Programme des céréales et oléagineux). Le dernier montant de 17,84 millions de dollars prévu au crédit 15 pour le développement agricole comprend un montant de 7,64 millions de dollars pour l'aide en vue de promouvoir l'utilisation et la gestion améliorées des terres, des sols et des ressources en eau connexes et un autre 10,2 millions pour l'aide en vue de l'ajustement à long terme de l'industrie de l'horticulture.

Les informations fournies au Comité par Agriculture Canada, ainsi que les témoignages du représentant du ministère, indiquent que les dépenses proposées dans le Budget des dépenses supplémentaire (A) visent à assurer le financement du nouveau Programme de soutien et d'ajustement en agriculture (PSAA). Ces nouvelles mesures, mises au point par des comités composés de représentants du secteur agricole, du gouvernement fédéral et des provinces, fourniront une aide financière à court terme aux producteurs de céréales et d'oléagineux et aux producteurs horticoles qui ont des problèmes de revenu. On veut ainsi inciter les producteurs et les gouvernements provinciaux à souscrire au RARB et au CSRN, qui constituent un nouveau système de sécurité du revenu pour répondre aux besoins de revenu à long terme prévisible des agriculteurs. Le PSAA vise aussi à encourager les producteurs à s'adapter aux tendances à long terme de la production et des marchés. Le RARB et le CSRN ont été élaborés dans le cadre de l'examen permanent de la politique agro-alimentaire d'Agriculture Canada.

1. This initiative is incorrectly described in Supplementary Estimates (A) as the Gross Revenue Insurance Program

The Net Income Stabilization Account (NISA) program allows a farmer to deposit up to two per cent of his eligible sales in an individual account, to be matched by contributions from the federal and provincial governments. He is then entitled to withdraw payments in a future crop year in which his farm's gross margin falls below a five-year average or his net income falls below \$10,000. The program applies to grains, oilseeds, special crops including grain consumed on the farm, and certain horticultural crops, all of which face declines in their market prices. The FSAM program will make NISA more flexible and attractive by increasing the federal contribution to producer accounts for the 1990 and 1991 taxation years, reducing the provincial contributions over the same period and permitting farmers almost immediate access to their NISA accounts.

The Gross Revenue Insurance Program (GRIP) will provide comprehensive revenue insurance to farmers on their eligible crops. It consists of a crop insurance component and a new revenue insurance component. 50 per cent of the crop insurance premiums will be paid by the producers, while the federal and provincial governments, will pay 25 per cent each. Premiums for the new revenue insurance component are shared 33 1/3 per cent by producers, 25 per cent by provinces and 41 2/3 per cent by the federal government. Under FSAM, for the 1991-1992 crop year, the federal government will reduce producers' revenue insurance premiums by 25 per cent and will also pay 10 per cent of the provincial share of premiums. The additional costs of these two premium reductions are estimated to be \$112 million and \$33 million respectively.

The Cash Flow Enhancement Program (CFEP) provides interest-free, non-taxable cash advances of up to \$50,000 to producers eligible under the Prairie Grain Advance Payments Act and the Advance Payments for Crops Act. Under FSAM, CFEP is being extended for the 1991-1992 crop year. Horticulture products will be eligible for both NISA and CFEP as well as for targeted short-term assistance and special long-term adjustment measures. The estimated cost of the total package of the horticulture industry is \$48 million.

Le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) permet au producteur de déposer jusqu'à 2 p. 100 de ses ventes admissibles dans un compte individuel auquel les deux paliers de gouvernement versent une contribution équivalente. Ce producteur peut ensuite, durant une autre campagne agricole, effectuer un retrait de son compte lorsque sa marge bénéficiaire brute tombe au-dessous de sa moyenne quinquennale ou son revenu net, au-dessous de 10 000 \$. Le programme s'applique aux céréales, aux oléagineux, aux cultures spéciales, y compris les grains autoconsommés, ainsi qu'à certaines cultures horticoles dont les prix sur le marché risquent tous de baisser. Le PSAA rendra le CSRN plus souple et plus attrayant puisqu'il prévoit l'augmentation de la contribution fédérale aux comptes des producteurs pour les années d'imposition 1990 et 1991 et la réduction des contributions des provinces durant la même période et qu'il permet aux producteurs d'avoir accès presque immédiatement à leurs comptes individuels.

Le Régime d'assurance du revenu brut (RARB) offre aux agriculteurs une assurance-revenu globale sur les récoltes admissibles. Il comprend un volet assurance-récolte et un nouveau volet assurance-revenu. Les producteurs assument 50 p. 100 de leurs primes d'assurance-récolte, et les deux paliers de gouvernement 25 p. 100 chacun. Les primes du nouveau volet d'assurance-revenu seront assumées à 33 1/3 p. 100 par les producteurs, à 25 p. 100 par les provinces et à 41 2/3 p. 100 par le fédéral. Pour la première année du RARB (campagne 1991-1992), le gouvernement fédéral offrira aux producteurs une réduction de 25 p. 100 de leurs primes d'assurance-revenu et défraiera également 10 p. 100 de la part des primes assumée par les provinces pour ce volet. Les coûts additionnels de ces deux mesures devraient atteindre 112 millions et 33 millions de dollars, respectivement.

Le Programme d'accroissement des liquidités (PAL) permet le versement d'avances exemptes d'intérêts et non imposables allant jusqu'à 50 000 \$ aux producteurs admissibles aux termes de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies (LPAGP) et de la Loi sur le paiement anticipé des récoltes (LPAR). Dans le cadre du PSAA, le PAL est prolongé pour la campagne agricole 1991-1992. Quant aux producteurs horticoles, ils pourront adhérer au CSRN et participer au PAL; ils seront aussi admissibles à l'aide à court terme ciblée et aux mesures spéciales d'ajustement à long terme. L'aide globale à l'industrie horticole prévue par le programme devrait coûter 48 millions de dollars.

The FSAM package includes a number of land management initiatives. A major element is the Permanent Cover Program (PCP), which is designed to enhance soil conservation and alleviate soil erosion problems by removing marginal land from annual crop production and placing it in permanent cover such as forage or trees. The goal for this year under FSAM is to remove 600,000 acres of marginal and erosion-prone land in the Prairies from production, at a total estimated cost of \$50 million. Programs will also be developed with the provinces to promote sound land management practices in Eastern Canada and British Columbia, at a cost of up to \$22 million.

The new national safety nets systems will help offset income deficiencies and improve stability of farmers' incomes. Agriculture Canada estimates that the Farm Support and Adjustment Measures will increase total realized net farm income to \$3.31 billion in 1991, 10 per cent higher than in 1990. Of this \$3.31 billion, only \$794 million or 24 per cent will come from net market income after depreciation. The remaining \$2.516 billion or 76 per cent will consist of payments from existing government programs and from the new FSAM package. In 1981, market income represented 73 per cent of total farm income but the proportion has been falling steadily over the past ten years. The Committee is concerned about this increasingly heavy reliance of the agricultural sector on government support and finds it difficult to reconcile such reliance with the emphasis in the department's Agri-Food Policy Review on market responsiveness and greater self-reliance.

The Standing Committee on National Finance, in its review of the 1990-1991 Estimates, went to some lengths to investigate the relationship between program evaluation and resource allocation. In its report of January 1991, "The Program Evaluation System in the Government of Canada," the Committee recommended that "at a minimum, bills to establish new programs (and estimates requesting appropriation for such programs) should include evaluability criteria and any other evaluative information that may cast light on the merits of the proposed programs (page 19). In this regard, before recommending substantial new funding for the FSAM package, members of your Committee would like to have been provided

Le PSAA prévoit aussi un certain nombre de mesures de gestion des sols. Une des principales est le Programme d'établissement du couvert végétal permanent qui est conçu pour favoriser la conservation des sols et atténuer les problèmes d'érosion en permettant de retirer les terres marginales de la production des cultures annuelles pour y aménager une forme quelconque de couvert végétal permanent, comme du fourrage ou des arbres. Cette année, le programme vise à faire cesser la production agricole sur 600 000 acres supplémentaires de terres marginales et sur d'autres terres érodables dans le Prairies, ce qui devrait coûter 50 millions de dollars. On prévoit aussi élaborer, conjointement avec les provinces, des programmes visant à favoriser de saines pratiques d'aménagement des terres dans l'est du pays et en Colombie-Britannique, au coût de 22 millions de dollars.

Le nouveau filet de sécurité national aidera à atténuer les problèmes de liquidités et à stabiliser le revenu des producteurs. Agriculture Canada estime que le Programme de soutien et d'ajustement en agriculture portera à 3,31 milliards de dollars le revenu agricole net réalisé en 1991, une hausse de 10 p. 100 par rapport à 1990. Sur ce montant, seulement 794 millions de dollars, ou 24 p. 100, proviendront du revenu net du marché après amortissement. Le reste, soit 2,516 milliards de dollars, ou 76 p. 100, correspond aux paiements directs des programmes publics et du nouveau Programme de soutien et d'ajustement en agriculture. En 1981, le revenu du marché représentait 73 p. 100 du revenu agricole total, mais sa proportion a baissé de façon constante depuis dix ans. Le Comité est préoccupé par le fait que le secteur agricole a de plus en plus besoin de l'aide publique et il trouve difficile de concilier cette dépendance avec l'objectif que le ministère s'est fixé dans le cadre de l'examen de sa politique agro-alimentaire qui est de mettre l'accent sur l'adaptation au marché et une plus grande autonomie.

Dans son examen du Budget des dépenses de 1990-1991, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a étudié de façon assez détaillée le lien entre l'évaluation des programmes et l'affectation des ressources. Dans son rapport "Le système d'évaluation des programmes du gouvernement du Canada", publié en janvier 1991, le Comité a recommandé que "à tout le moins, les projets de loi établissant de nouveaux programmes (et les prévisions de dépenses visant à obtenir des crédits pour ces programmes) devraient être assortis de critères d'évaluation et de tout autre renseignement de nature à mettre en lumière les avantages des programmes proposés" (page 22). À cet égard, avant de recommander des

with substantive information on the evaluation by Agriculture Canada of its farm support and adjustment programs. The case for the FSAM initiatives could have been strengthened considerably by the addition of effectiveness information on related and predecessor programs and by an explanation of the increasing role of government support in maintaining the level of farm incomes.

fonds supplémentaires importants pour le PSAA, les membres du comité auraient aimé obtenir des informations de fond sur l'évaluation par Agriculture Canada de ses programmes de soutien et d'ajustement en agriculture. On aurait pu établir encore davantage le bien-fondé des nouvelles mesures du PSAA si l'on avait fourni plus de renseignements pertinents sur les programmes connexes ou antérieures et expliqué le rôle croissant de l'aide publique dans le maintien du niveau des revenus agricoles.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

Roch Bolduc
Chairman

SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK
AND ESTIMATES FOR 1991-92

Expenditure Framework

Budgetary Main Estimates	\$157.5 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$160.9 billion*
Projected Budgetary Expenditure	\$159.0 billion

ESTIMATES TABLED TO DATE FOR 1991-92

	<u>TO BE VOTED</u>	<u>STATUTORY</u> (in thousands of dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Main Estimates</u>			
Budgetary	\$47,029,340	\$110,498,809	\$157,528,149**
Non-Budgetary	<u>236,860</u>	<u>137,797</u>	<u>374,657</u>
	<u>\$47,266,200</u>	<u>\$110,636,606</u>	<u>\$157,902,806</u>
<u>Supplementary Estimates (A)</u>			
Budgetary	\$ 428,000	-	\$ 428,000
Non-Budgetary	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>\$ 428,000</u>	<u>-</u>	<u>\$ 428,000</u>
TOTAL ESTIMATES TABLED			
Budgetary	\$47,457,340	\$110,498,809	\$157,956,149
Non-Budgetary	<u>236,860</u>	<u>137,797</u>	<u>374,657</u>
	<u>\$47,694,200†</u>	<u>\$110,636,606</u>	<u>\$158,330,806</u>

* Total Estimates will always differ from Total Budgetary Expenditures. The following adjustments not reflected in Estimates account for the \$1.9 billion difference in current forecasts:

(\$B)

1) Program Reductions increasing lapse

(0.7)

2) Anticipated lapse

(1.2)

** In accordance with Part 11 of the Estimates (General Summary), tabled in the House on May 14, 1991.

† Does not agree with "Supply to Date for 1991-92" due to rounding.

**SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET
DES PRÉVISIONS POUR 1991-1992**

Cadre de dépenses actuel

Prévisions du Budget des dépenses principal	\$157.5 milliards
Prévisions budgétaire totales projetées	\$160.9 milliards*
Dépenses budgétaires projetées	\$159.0 milliards

ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES À CE JOUR POUR 1991-1992

	<u>À VOTER</u>	<u>AUTORISATIONS LÉGISLATIVES</u> (en milliers de dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Budget des dépenses principal</u>			
Budgétaire	\$47,029,340	\$110,498,809	\$157,528,149**
Non-Budgétaire	<u>236,860</u>	<u>137,797</u>	<u>374,657</u>
	<u>\$47,266,200</u>	<u>\$110,636,606</u>	<u>\$157,902,806</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (A)</u>			
Budgétaire	\$ 428,000	-	\$ 428,000
Non-Budgétaire	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>\$ 428,000</u>	<u>-</u>	<u>\$ 428,000</u>
BUDGET TOTAL DÉPOSÉ			
Budgétaire	\$47,457,340	\$110,498,809	\$157,956,149
Non-budgétaire	<u>236,860</u>	<u>137,797</u>	<u>374,657</u>
	<u>\$47,694,200†</u>	<u>\$110,636,606</u>	<u>\$158,330,806</u>

* Le Budget des dépenses global d'un exercice diffère toujours des dépenses totales réelles. Les ajustements suivants qui ne sont pas compris dans le Budget des dépenses expliquent la différence de \$1.9 milliards:

(\$B)

- 1) L'augmentation des péremptions associée aux réductions des programmes (0.7)
- 2) les péremptions prévues (1.2)

** Conformément à la Partie 11 du budget principal (Sommaire général) déposé devant la Chambre le 14 mai 1991.

† Ce chiffre ne correspond pas aux totaux figurant aux «états des crédits à ce jour pour 1991-1992» dû à l'arrondissement.

SUPPLY TO DATE FOR 1991-92

One Appropriation Act has been approved in respect of Estimates for 1991-92:

Supply Approved to Date:

Appropriation Act No. 1, 1991-92
granted Interim Supply for the
1991-92 Main Estimates equal to
an initial allocation of 3/12ths
for all Votes plus 34 additional
proportions \$13,144,733,701.68

Awaiting Approval:

Supply for the balance of
Main Estimates for 1991-92 \$34,121,467,438.32

and

Supply for the whole of
Supplementary Estimates (A), 1991-92 \$ 428,000,000.00

TOTAL \$47,694,201,140.00

ÉTAT DES CRÉDITS À CE JOUR POUR 1991-1992

Une loi de crédits a été approuvée touchant les prévisions budgétaires pour 1991-1992:

Crédits approuvés à ce jour:

Loi de crédits no 1 de 1991-1992
qui prévoyait les crédits provisoires
du Budget des dépenses principal de
1991-1992 égaux à une répartition
initiale de 3/12 pour tous les
crédits plus 34 proportions
supplémentaires. \$13,144,733,701.68

Approbation en suspens:

Crédits pour le reste du Budget des
dépenses principal de 1991-1992 \$34,121,467,438.32

et

Crédits pour l'ensemble du Budget
des dépenses supplémentaire (A) de
1991-1992 \$ 428,000,000.00

TOTAL \$47,694,201,140.00

TUESDAY, June 18, 1991

Le MARDI 18 juin 1991

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SECOND REPORT

Your Committee, to which were referred the expenditures proposed by the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1992, with the exception of Privy Council Vote 20 (Commissioner of Official Languages), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 13, 1991, examined the said Estimates and herewith presents its interim report.

Your Committee held one meeting on June 18, 1991 to review the 1991-92 Estimates, at which officials of Treasury Board appeared as witnesses. Committee members requested additional information in several areas, including: the 31 per cent decrease in the estimates of the new Ministry of State (Multiculturalism and Citizenship); the 6.9 per cent increase in the estimates of the Department of National Defence; the 6.9 per cent increase in overall program spending; the impacts of the 10 per cent reduction in the management category on the Public Service as a whole, on small *versus* large departments, and on regional offices *versus* headquarters; and the levels of living allowances for Foreign Service officers of the Department of External Affairs when posted overseas.

Part I of the Estimates describes the government's expenditure plan, including the Expenditure Control Plan discussed in the Budget of February 26, 1991. Part II, the Main Estimates, provides the outline of proposed expenditures by department, agency and program. It includes several tables: a General Summary of the estimates by department and agency, with 1990-91 amounts included for comparison (pp. 1-14 to 1-23); estimates by standard object of expenditure, including personnel, transportation and communications, information, professional and special services, rentals, purchased repair and maintenance, utilities, materials and supplies, and two capital expenditure items (land and buildings, and machinery and equipment) (the foregoing standard objects 1-9 constitute the operating expenditures of the department or agency) plus transfer payments, public debt charges, other subsidies and payments, less revenues credited to the vote (pp. 1-24 to 1-31); authorized person-years (PYs) for each department and agency for both 1991-92 and 1990-91, with the increase or decrease shown (pp. 1-32 to 1-34); a proposed schedule to the Appropriation Bill, showing the wording and amounts of each vote that Parliament is being asked to approve (pp. 1-

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Le Comité, à qui a été renvoyée l'étude des dépenses projetées dans le Budget pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Commissaire aux langues officielles), a examiné ledit Budget conformément à son ordre de renvoi du jeudi 13 juin 1991 et présente ici son rapport provisoire.

Le Comité a tenu une réunion le 18 juin 1991 pour examiner le Budget de 1991-1992, réunion à laquelle ont témoigné des représentants du Conseil du Trésor. Les membres du Comité ont demandé des renseignements supplémentaires, notamment au sujet de la diminution de 31 p. 100 du budget du nouveau ministère d'Etat (Multiculturalisme et Citoyenneté); de l'augmentation de 6,9 p. 100 du budget du ministère de la Défense nationale; de l'augmentation de 6,9 p. 100 de l'ensemble des dépenses de programmes; de l'incidence de la réduction de 10 p. 100 du nombre de fonctionnaires de la catégorie de la gestion sur la fonction publique en général, dans les grands et les petits ministères ainsi que dans les bureaux régionaux et les administrations centrales; enfin, au sujet des indemnités de subsistance des agents du service extérieur du ministère des Affaires extérieures en poste à l'étranger.

La Partie I du Budget principal expose le plan de dépenses du gouvernement, y compris le Plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget du 26 février 1991. La Partie II, le Budget des dépenses principal, expose les dépenses prévues par ministère, organisme et programme. Il comprend plusieurs tableaux: un sommaire général des prévisions par ministère et organisme, où les affectations pour 1990-1991 sont indiquées à titre de comparaison (pages 1-16 à 1-25); les prévisions par article courant de dépense, y compris les postes suivants: personnel, transports et communications, information, services professionnels et spéciaux, location, achats de services de réparation et d'entretien, services publics, fournitures et approvisionnements, deux postes de dépenses en capital (terrains, bâtiments et ouvrages, et machines et matériel) (les articles de dépense courants 1 à 9 qui précèdent constituent les dépenses de fonctionnement du ministère ou de l'organisme), plus paiements de transfert, service de la dette publique, autres subventions et paiements, moins les recettes à valoir sur le crédit (pages 1-26 à 1-33); les années-personnes (a-p) autorisées pour chaque ministère ou

35 to 1-56); and the statutory items that are to be spent under previous authorities and are included in the Main Estimates for information only (pp. 1-57 to 1-67).

The Part III documents, which have been prepared for all departments and agencies (but not for Crown Corporations or for Parliament itself) under the supervision of the Office of the Comptroller General, provide additional details on programs, indicating in particular the results expected for the funds being requested from Parliament. In this connection, Part III contains a section on program effectiveness for each program that the department or agency operates. This section provides departments and agencies with their only opportunity to convey information on the results of recent program evaluations as well as those of more general program and policy reviews. Your Committee's recent report on the program evaluation system found that the reporting to Parliament of evaluation activities through the Part IIIs was in need of improvement, although the quality of reporting varies considerably from one department or agency to another.

Consolidated specified purpose accounts include the Unemployment Insurance Account, the Western Grain Stabilization Account and 24 other smaller accounts. These expenditures are not allocated to specific departments; instead, they appear in Part II at the end of the General Summary table as additional statutory expenditures, as well as in the standard object of expenditure table and in various tables in Part I. Consolidated specified purpose accounts amount to \$18.124 billion in 1991-92, an increase of 72.2 per cent over 1990-91. This substantial increase is due largely to an increase of \$4 billion in the provision for Unemployment Insurance benefits, reflecting the anticipated impact of the recession on employment levels (see Part I, page 25).

Including the specified purpose accounts expenditures and the non-budgetary items (loans, investments and advances), total proposed spending in the Main Estimates for 1991-92 amounts to \$157.903 billion. Compared to 1990-91 Main Estimates expenditures on a

organisme tant en 1991-1992 qu'en 1990-1991, en indiquant l'augmentation ou la diminution (pages 1-34 à 1-1-37); une annexe proposée au projet de loi de crédits, en indiquant le libellé et le montant de chaque crédit dont l'autorisation est sollicitée du Parlement (pages 1-38 à 1-61); et les postes législatifs où sont énumérées, à titre d'information seulement, les dépenses au titre d'autorisations législatives antérieures (pages 1-62 à 1-73).

Les documents de la Partie III, établis pour chaque ministère et organisme (sauf pour les sociétés d'État et le Parlement) sous la direction du Bureau du contrôleur général, renferment d'autres détails sur les programmes, et notamment les résultats attendus des fonds sollicités du Parlement. Ils renferment, à cet égard, pour chaque programme dont le ministère ou l'organisme a la responsabilité, une section sur l'efficacité du programme. C'est là, pour les ministères et organismes, la seule occasion de communiquer les résultats de récentes évaluations de programme ou d'études plus générales sur les programmes et politiques. Dans son récent rapport sur le système d'évaluation de programme, le Comité signale que la reddition de comptes des ministères et organismes au Parlement concernant leurs activités d'évaluation de programme se devait d'être améliorée, bien que la qualité de l'information fournie varie grandement d'un ministère à l'autre.

Parmi les comptes à fins déterminées consolidés figurent le Compte d'assurance-chômage, le Compte de stabilisation du grain de l'Ouest et vingt-quatre autres comptes de moindre importance. Ces dépenses ne sont pas attribuées à des ministères en particulier; elles paraissent plutôt, dans la Partie II, à la fin du tableau du Sommaire général à titre de dépenses législatives additionnelles, ainsi que dans le tableau des dépenses par article courant et dans divers tableaux de la Partie I. Les comptes à fins déterminées consolidés représentent au total 18,124 milliards de dollars en 1991-1992, soit 72,2 p. 100 de plus qu'en 1990-1991. Cette forte hausse découle en grande partie d'une augmentation de 4 milliards de dollars à titre de provision pour les prestations d'assurance-chômage, ce qui traduit l'incidence escomptée de la récession sur les niveaux d'emploi (voir la Partie I, page 28).

Le montant total des dépenses prévues dans le Budget principal pour 1991-1992, y compris les comptes à fins déterminées consolidés et les postes non budgétaires (prêts, dotations en capital et avances), s'élève à 157,903 milliards de dollars. Cela représente, par rapport au Budget des dépenses principal de 1990-1991 qui atteignait, sous une

consolidated basis of \$147.963 billion, this represents a growth of 6.7 per cent (for comparison, 1990-91 Main Estimates exceeded those for 1989-90 by 5.1 per cent). This growth calculation, like others for specific departments, agencies and programs, does not reflect the actual level of spending for 1990-91, which includes funds approved under Supplementary Estimates as well.

In addition: \$707 million in expenditure reductions announced in the 1991 Budget are not included in the Main Estimates; \$1.2 billion of the spending authority requested in these Main Estimates is expected to lapse by the end of the fiscal year; and \$3.378 billion has been earmarked for reserves to cover expenditures that will appear in Supplementary Estimates during the year. The sum of these (positive and negative) items, as shown in Part I, Table 2.1, is \$159.0 million, which represents the ceiling of the government's fiscal plan and is used to estimate the 1991-92 budgetary deficit. Table 2.2 on page 10 compares these planned budgetary expenditures of \$159 billion for 1991-92 with forecast expenditures of \$151.25 billion for 1990-91, which include Main and Supplementary Estimates, lapses and the across-the-board expenditure reductions of \$350 million that were imposed at the time of Supplementary Estimates (B) to offset the increased allocation of the same amount for the Department of National Defence to defray the costs of the Oka and Chateauguay operations and of the Persian Gulf war. By this measure, expenditures are expected to grow by 5.1 per cent from 1990-91 to 1991-92. The growth rate is also shown in Table 2.2 to have decreased in each of the last two years.

The February 1991 Budget announced a number of expenditure restraint measures that are expected to yield savings of just over \$1 billion in 1991-92. These include an effective freeze on departments' operating and capital budgets (Standard Objects 1-9) at the 1990-91 level to save \$500 million¹, a \$75 million reduction in grants and contributions and a ten per cent cut in the number of senior managers and executives (SM and EX) in the Public Service. As well, funds for CMHC Social Housing, the Canadian Jobs Strategy and the Green Plan are being cut by \$32 million, \$100 million and \$125 million respectively. Finally, the two-year constraint on Canada Assistance Plan

forme consolidée, 147,963 milliards de dollars, une augmentation de 6,7 p. 100 (à titre de comparaison, le Budget des dépenses de 1990-1991 était en hausse de 5,1 p. 100 sur celui de 1989-1990). Ce calcul de la croissance, comme ceux visant des ministères, organismes et programmes en particulier, n'indiquent pas le montant réel des dépenses pour 1990-1991 qui comprend aussi des sommes accordées lors des budgets des dépenses supplémentaires.

En outre, des réductions des dépenses totalisant 707 millions de dollars annoncées dans le budget de 1991 ne figurent pas dans le Budget des dépenses principal, on prévoit qu'une partie (1,2 milliard de dollars) de l'autorisation de dépenser sollicitée dans ce dernier ne sera pas utilisée avant la fin de l'exercice financier, et 3,378 milliards de dollars doivent servir de réserves à l'égard de dépenses qui paraîtront dans les Budgets des dépenses supplémentaires au cours de l'année. Le solde de ces postes (positifs et négatifs) est, comme le montre le Tableau 2.1, à la partie I, de 159,0 milliards de dollars, ce qui représente le plafond du plan financier du gouvernement et sert à prévoir le niveau du déficit budgétaire pour 1991-1992. Le Tableau 2.2 de la page 10 compare ces dépenses budgétaires prévues de 159 milliards de dollars pour 1991-1992 aux dépenses prévues de 151,25 milliards pour 1990-1991, qui comprennent les budgets des dépenses principal et supplémentaires, les sommes non utilisées, et la réduction générale des dépenses de 350 millions de dollars imposée au moment du Budget des dépenses supplémentaire (B) pour compenser l'affectation d'un supplément équivalent au ministère de la Défense nationale afin d'absorber le coût des opérations d'Oka et de Chateauguay ainsi que de la guerre du golfe Persique. Cette mesure devrait porter la hausse des dépenses budgétaires entre 1990-1991 et 1991-1992 à 5,1 p. 100. Le Tableau 2.2 montre aussi que le taux de croissance a ralenti au cours de chacune des deux dernières années.

Le budget de février 1991 annonçait plusieurs mesures de restriction des dépenses dont le gouvernement attend des économies d'un peu plus de 1 milliard de dollars en 1991-1992. Ces mesures englobent un gel effectif des budgets de fonctionnement et des dépenses en capital (articles courants 1 à 9) au niveau de 1990-1991, qui permet d'économiser 500 millions de dollars,¹ une réduction de 75 millions des subventions et contributions, et une coupure de 10 p. 100 du nombre de gestionnaires et cadres supérieurs (SM et EX) dans la fonction publique. De plus, les fonds affectés à la SCHL pour le logement social, à la Planification de l'emploi et au Plan vert sont

funding for Ontario, Alberta and British Columbia and the per capita freeze on Established Programs Financing transfers to all provinces, which were announced in the 1990 Budget and included in Bill C-69, have been extended for another three years to 1994-95. This extension, along with a constraint on Official Development Assistance, will affect future expenditures but will have no impact on those for 1991-92.

The freeze on operating budgets ensures that departments and agencies will not be compensated for the costs of higher wages and salaries resulting from collective agreements that are negotiated after April 1, 1991.² Consequently, when faced with higher salary levels, departments will be forced to reduce staff in order to prevent their total salary costs from increasing. Such reductions have obvious implications for the ability of departments to continue delivering their existing programs. The impact of the freeze on operating and capital budgets, amounting to \$500 million in total in 1991-92, is shown for individual departments in Table 2.4 on page 12 of Part I and, in greater detail, on pages 19-22 of the Treasury Board's publication, *Managing Government Expenditures*, which was tabled with the Main Estimates on February 28, 1991.

Your Committee customarily undertakes a major study each year under the reference of the Estimates. The subject of the study and of the final report on the Estimates have not yet been decided. However, an examination of Public Service 2000 and other aspects of the management of the Public Service might form an appropriate sequel to the Committee's study of the program evaluation system during the 1990-91 fiscal year.

Respectfully submitted,

réduits respectivement de 32, 100 et 125 millions de dollars. Enfin, la restriction relative au financement du Régime d'assistance publique du Canada frappant l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique pour une période de deux ans et le gel des transferts par habitant à toutes les provinces pour le financement des programmes établis, annoncés dans le budget de 1990 et repris dans le projet de loi C-69, sont prolongés de trois ans jusqu'en 1994-1995. Cette prolongation, de même que la limite imposée à l'aide publique au développement, aura une incidence sur les dépenses dans l'avenir, mais pas sur celles de 1991-1992.

Le gel des budgets de fonctionnement fait en sorte que les ministères et organismes ne soient pas compensés pour l'augmentation des coûts salariaux résultant de conventions collectives négociées après le 1er avril 1991.² Par conséquent, face à des hausses salariales, les ministères seront contraints de réduire l'effectif pour empêcher que, globalement, leurs coûts salariaux n'augmentent. De telles réductions comportent des conséquences évidentes pour ce qui est de permettre aux ministères de continuer à mener à bien leurs programmes actuels. Le tableau 2.4 à la page 13 de la Partie I indique, pour chaque ministère, l'incidence du gel des budgets de fonctionnement et des dépenses en capital qui se traduit par une économie totale de 500 millions en 1991-1992, de même qu'en plus de détails, les pages 19-22 du document intitulé *La gestion des dépenses gouvernementales* publié par le Conseil du trésor, déposé le 28 février 1991 avec le Budget des dépenses principal.

Le Comité à l'habitude d'entreprendre chaque année une étude importante en vertu de l'ordre de renvoi du Budget. L'objet de cette étude et du rapport final sur le Budget n'a pas encore été décidé. Cependant, après l'étude du système d'évaluation des programmes au cours de l'exercice financier 1990-1991, il semblerait opportun que le Comité examine le programme Fonction publique 2000, ainsi que d'autres aspects de la gestion de la fonction publique.

Respectuesement soumis,

Le président

*Roch Bolduc
Chairman*

NOTES

1. Treasury Board officials indicate that this freeze corresponds to an across-the-board cut of three per cent in the operating and capital budgets that appear in the Main Estimates.

2. The government has also indicated that it will not agree to salary awards in new collective agreements that are more than three per cent above the levels for any previous year. An allowance for annual increments and across-the-board increases resulting from the continuation of existing contracts has been built into the operating budgets. As well, retroactive provisions for 1990-91 and earlier years may be covered by funding from Treasury Board Contingencies Vote 5, as will severance pay and maternity benefits that are deemed beyond departmental control. However, a long-standing policy will be continued that departments must fund promotions from their existing resources.

NOTES

1. Selon des représentants du Conseil du Trésor, ce gel correspond à une réduction général de 3 p. 100 des budgets de fonctionnement et des dépenses en capital qui figurent dans le Budget des dépenses principal.

2. Le gouvernement a aussi fait savoir qu'il n'acceptera, dans les nouvelles conventions collectives, aucune hausse salariale supérieure à 3 p. 100 par année. Les budgets de fonctionnement établis tiennent compte des augmentations annuelles et des augmentations générales prévues dans les conventions en cours. D'autre part, les mesures de rétroactivité pour 1990-1991 et les années antérieures pourront être financées à même le crédit 5 pour éventualités du Conseil du Trésor, de même que les indemnités de fin d'emploi et prestations de maternité puisqu'on estime que ceux-ci échappent au contrôle des ministères. Par contre, la politique établie de longue date comme quoi les ministères financent les promotions à même leurs ressources actuelles sera maintenue.

[Text]

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 18, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Bolduc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting of the committee to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992. We have as witnesses from the Treasury Board, Mr. Ian Clark, Secretary of the Treasury Board and Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch. I understand that Mr. Capello, Deputy Secretary of Personnel Policy is with us as well and we have, from the Office of the Comptroller General, Mr. Macdonald, who is Comptroller General of Canada. I understand the Secretary of the Treasury Board will walk the committee through these estimates, giving an overview. He and the other witnesses are here to respond to your questions. Would you proceed, Mr. Clark?

M. I.D. Clark, secrétaire, Conseil du trésor: Monsieur le président, je vous remercie de l'opportunité que vous me donnez de traiter du budget des dépenses principal du gouvernement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

As you know, the President of the Treasury Board was looking forward to meeting with you to discuss these Estimates. Unfortunately, he has been detained. He asked me to apologize on his behalf and tell you he regrets not being able to meet with you today.

En résumé, le budget des dépenses principal s'élève à 158 milliards de dollars et par l'intermédiaire de celui-ci, le gouvernement demande au Parlement d'accorder une nouvelle autorisation de dépenser de 47 millions de dollars. Les 130 milliards qui restent consistent en des dépenses législatives qui ont été approuvées antérieurement par le Parlement.

These Estimates fully reflect the second year impact of the expenditure control plan announced in the 1990 budget, and the 1991-92 expenditure savings flowing from the expenditure reduction and management improvement measures announced in December 1989. In addition, the government intends to restrain operating and capital expenditures further by freezing 3 per cent of operating and capital budgets in the Main Estimates. Within these reduced budgets, departments will be responsible for absorbing any costs associated with collective bargaining agreements. These measures and other reductions are expected to generate substantial savings in 1991-92 and future years.

We would be pleased to answer any questions you may have. Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 18 juin 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Bolduc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est aujourd'hui la première fois que notre Comité se réunit pour étudier le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1992. Nos témoins d'aujourd'hui représentent le Conseil du Trésor. Il s'agit de M. Ian Clark, secrétaire du Conseil du Trésor et M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes. Sauf erreur, ils sont accompagnés par M. Capello, sous-secrétaire chargé de la Politique du personnel. Nous comptons également parmi nous aujourd'hui, du Bureau du contrôleur général du Canada, M. Macdonald, contrôleur général du Canada. Je crois savoir que le secrétaire du Conseil du Trésor se chargera d'expliquer ces prévisions de dépenses au Comité, en lui en donnant un aperçu. Les autres témoins et lui sont ici pour répondre aux questions des membres du Comité. Nous vous écoutons, monsieur Clark.

Mr. I.D. Clark, Secretary of the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman, for this opportunity to discuss the government's Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

Comme vous le savez, le président du Conseil du Trésor désirait vivement discuter de ces prévisions de dépenses avec votre Comité. Malheureusement, il a été retenu. Il m'a demandé de vous présenter ses excuses et regrette de ne pouvoir se joindre à vous aujourd'hui.

To sum it all up, the Main Estimates total \$158 billion, and through them the government is asking Parliament to approve new expenditures of \$47 billion. The remaining \$130 billion consists of legislative expenditures that have already been approved by Parliament.

Ces prévisions de dépenses correspondent parfaitement à la deuxième année du plan de contrôle de dépense annoncé dans le Budget de 1990, et les économies réalisées en 1991-1992 découlent des mesures de réduction des dépenses et d'amélioration de la gestion annoncées en décembre 1989. En outre, le gouvernement compte limiter encore davantage ses dépenses de fonctionnement et de capital en gelant 3 p. 100 des budgets de ces activités dans le Budget principal des dépenses. Compte tenu de ces réductions budgétaires, les ministères seront chargés d'absorber toutes les dépenses liées aux conventions collectives. Ces mesures et d'autres diminutions sont censées nous permettre de réaliser d'importantes économies en 1991-1992 et les années suivantes.

Nous sommes prêts à répondre à vos questions. Merci, monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Are there any questions, honourable senators?

Senator Kinsella: I will attempt to heat up the oiled machine and start the ball rolling. Would you help me understand what appears to be an expenditure reduction of some 31.2 per cent from 1990-91 to 1991-92 for the Ministry of Multiculturalism and Citizenship? Is there a contradiction here or only a perception of a contradiction?

Mr. Clark: Thank you, senator. To which numbers are you referring when you mention the 31 per cent reduction?

Senator Kinsella: In 1990-91, the Ministry of State for Multiculturalism and Citizenship had budgeted \$155 million. In 1991-92, \$107 million is budgeted. Now, two things have taken place. There is a reduction of some 31 per cent but it comes at a time when the Parliament has just established a brand new ministry. I am curious as to why there would be a reduction at a time when the policy of the government has come to fruition, in terms of establishing a whole new ministry. Is there a rationale there that is easy to identify?

Mr. Clark: There is certainly a rationale. I will see whether Mr. Cappe can easily identify it.

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, the Estimates of the Ministry of State for Multiculturalism and Citizenship have indeed gone from \$155 million to \$107 million. The difference is largely attributable to the completion of the Japanese redress program which was put in place to transfer \$21,000 to Canadians of Japanese descent who were treated unfairly during the Second World War. That program has essentially terminated, so that \$52 million has come out of the Estimates of the Ministry of State for Multiculturalism.

Senator Kinsella: And that \$52 million was the amount of money that was budgeted and expended in the previous fiscal year?

Mr. Cappe: That is right.

Senator Kinsella: What was budgeted in the year before that, for that particular program? I will speak generally. Is it not true that the expectation was that the Japanese redress program would cost much less than \$100 million? Are we learning now that that particular program has cost well in excess? If \$55 million has been spent in the last fiscal year, what about the previous fiscal year?

Mr. Cappe: I am afraid I do not have the figures for the 1989-90 fiscal year, Mr. Chairman, but the fact is that the program actually began flowing money in the 1989-90 year. I do not know how much there was because I believe that for that year, the money would have been voted in Supplementary Estimates, subsequently built in to Main Estimates for 1990-91, and then terminated in 1991-92, or containing a smaller amount in 1991-92. I do not have the actual numbers but again, my recollection is that they were topped up in the Sup-

[Traduction]

Le président : Avez-vous des questions, honorables sénateurs?

Le sénateur Kinsella : Je vais essayer de mettre le moulin en route et de faire démarrer le débat. Pourriez-vous m'expliquer la diminution de dépenses de près de 31,2 p. 100 prévue pour le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, par rapport au Budget de 1990-1991? Y a-t-il ici une contradiction ou n'est-ce qu'une impression?

M. Clark : Merci, sénateur. Sur quoi vous fondez-vous pour dire qu'il y a une diminution de 31 p. 100?

Le sénateur Kinsella : En 1990-1991, le ministère d'État au Multiculturalisme et à la Citoyenneté avait budgétisé 155 millions de dollars. En 1991-1992, son budget n'est plus que de 107 millions de dollars. Deux choses se sont produites. Cela représente une diminution d'environ 31 p. 100, qui survient à l'époque même où le Parlement vient de créer un tout nouveau ministère. J'aimerais savoir comment cette diminution de dépenses est possible à une époque où la politique du gouvernement s'est concrétisée par la création d'un nouveau ministère. Y a-t-il en l'occurrence une raison logique à cela?

M. Clark : Oui, bien sûr. Je vais demander à M. Cappe de vous l'expliquer clairement.

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor : Monsieur le président, les prévisions de dépenses du ministère d'État au Multiculturalisme et à la Citoyenneté ont effectivement diminué de 155 millions à 107 millions de dollars. Cet écart est en grande partie attribuable à l'achèvement du programme d'indemnisation des Japonais, mis en oeuvre en vue d'effectuer un versement de 21 000 \$ à tous les Canadiens d'origine japonaise qui ont été traités injustement pendant la Seconde Guerre mondiale. Ce programme a maintenant pris fin de sorte que 52 millions de dollars ne figurent plus dans les prévisions de dépenses du ministère d'État au Multiculturalisme.

Le sénateur Kinsella : Ces 52 millions correspondent donc à des dépenses prévues et effectuées au cours de l'année financière précédente?

M. Cappe : C'est exact.

Le sénateur Kinsella : A combien se montaient les prévisions de dépenses relatives à ce programme pour l'année d'avant? Je parle de façon générale. N'est-il pas vrai que l'on s'attendait que le programme d'indemnisation des Japonais coûte beaucoup moins de 100 millions de dollars? Etes-vous en train de nous dire qu'il a coûté beaucoup plus que cela? Si les dépenses à ce titre se sont élevées à 55 millions de dollars au cours de la dernière année financière, qu'en est-il pour l'année précédente?

M. Cappe : Je crains de ne pas avoir sous les yeux les chiffres concernant l'année financière 1989-1990, monsieur le président, mais en réalité, les versements ont commencé à être effectués en vertu de ce programme au cours de cette année-là. Je ne sais pas à combien se sont montés les paiements, car cette année-là, les crédits ont été affectés dans le Budget supplémentaire, puis intégrés au Budget principal de 1990-1991, et enfin supprimés presque totalement en 1991-1992. Je n'ai pas les chiffres réels sous les yeux mais, je le répète, je crois me

[Text]

plementary Estimates in that previous year. We can certainly get the information for honourable senators.

Senator Kinsella: Thank you.

Senator Oliver: I have a question about Defence, if I may, Mr. Chairman. The Main Estimates are an outline of the government's spending plan for the year, and since these Main Estimates have come out, there has been a small cabinet shuffle and we have a new Minister of Defence. I have listened to and read a few of his announcements, and I also heard statements made by the Prime Minister in Germany last week about certain cutbacks. I am just wondering what, if anything, will happen to some of these Defence Estimates if, in fact, some of the cuts and changes in policy, as suggested both by the Minister of Defence and by the Prime Minister, take place within this year. What information have you received, and will you be proposing certain substantial changes in these Estimates for Defence?

Mr. Cappe: Mr. Chairman, we do not plan changes in the Estimates as such. I think the honourable senator is quite correct in noting that the moneys were put in the Estimates in expectation of a continuation of the Gulf War, or as a reserve in the event of a continuation of the Gulf War. We have not yet done the sums to verify how much money was actually expended. Indeed, the last Canadian navy vessel is on its way back from the Gulf at this very moment. Therefore we have not sorted out exactly how much money will not be needed, as it were, from that \$600 million reserve.

What we are asking Parliament to do is to vote the money on the understanding that it was planned for at the time of the tabling of Main Estimates. However, the government has made a clear statement, by both the Minister of Finance and the President of the Treasury Board, that any lapsed money, money which is not used specifically for the Gulf out of that \$600 million, will not be used for other spending. If it cannot be justified in terms of spending on the war in the Gulf, then it will be lapsed and the money will flow to the bottom line to assist with deficit reduction. That is a clear commitment of the government, and until we have calculated the actual moneys expended in the Gulf, we cannot change the Estimates or the Appropriation Act in order to reduce the figure by that amount. Essentially, you have the commitment of the government not to spend it other than for that purpose.

Senator Oliver: That refers to the specific \$600 million for the Gulf War, but what about other Defence spending where there has been an allusion, on at least several occasions, to other cuts that may come in this year?

Mr. Cappe: Once again, any changes to Defence programming would result in lapsed spending. What we try to do as we put together the Estimates each year is put in place the best estimate of where public moneys will be spent. At the time of

[Traduction]

souvenir que ces dépenses avaient été ajoutées au Budget supplémentaire de l'année précédente. Nous pourrions obtenir ce renseignement pour les honorables sénateurs.

Le sénateur Kinsella : Merci.

Le sénateur Oliver : J'ai une question au sujet du ministère de la Défense, si vous le permettez, monsieur le président. Le Budget principal des dépenses présente les grandes lignes du plan de dépenses du gouvernement pour l'année, et depuis la publication du Budget des dépenses, il y a eu un remaniement ministériel et un nouveau ministre de la Défense a été nommé. J'ai écouté et lu certaines de ses déclarations et j'ai aussi entendu ce qu'a déclaré le premier ministre en Allemagne la semaine dernière au sujet de certaines coupures. J'aimerais savoir ce que vont devenir les prévisions de dépenses du ministère de la Défense si certaines des compressions et des modifications de politique dont ont parlé et le ministre de la Défense et le premier ministre sont effectuées au cours de l'année. Que savez-vous à ce sujet, et allez-vous proposer certaines modifications importantes aux prévisions de dépenses du ministère de la Défense?

M. Cappe : Monsieur le président, nous ne prévoyons apporter aucun changement au Budget des dépenses proprement dit. L'honorable sénateur a tout à fait raison de dire que les prévisions de dépenses ont été établies en fonction de la poursuite de la guerre du Golfe, ou que l'on a prévu des réserves pour faire face à cette éventualité. Nous n'avons pas encore fait les calculs pour vérifier à combien se sont réellement montées les dépenses. En fait, le dernier navire canadien envoyé dans le Golfe est actuellement sur le chemin du retour. Nous n'avons donc pas déterminé exactement combien d'argent, de cette réserve de 600 millions de dollars, ne sera pas utilisé.

Nous demandons au Parlement de voter les crédits en partant du principe que ces dépenses étaient prévues à l'époque du dépôt du Budget principal des dépenses. Toutefois, le gouvernement a déclaré clairement, par l'entremise du ministre des Finances et du président du Conseil du Trésor, que tous les crédits non dépensés, toutes les sommes de cette réserve de 600 millions de dollars qui n'auront pas été précisément dépensées pour la guerre du Golfe, ne seront pas utilisées à d'autres fins. Tous les crédits affectés et non dépensés à l'égard de la guerre du Golfe ne seront pas reportés et les fonds serviront à réduire le déficit. Le gouvernement a pris un engagement très clair à ce sujet et tant que nous n'aurons pas calculé le montant réel des dépenses liées à la guerre du Golfe, nous ne pouvons pas modifier les prévisions de dépenses ou la Loi portant affectation de crédits en vue de diminuer les chiffres en conséquence. Je le répète, le gouvernement s'est engagé à ne pas dépenser ces fonds à d'autres fins.

Le sénateur Oliver : Vous parlez des 600 millions de dollars précisément réservés pour la guerre du Golfe, mais que deviennent les autres dépenses au titre de la Défense alors qu'il a été question à plusieurs reprises d'effectuer d'autres coupures dans ce domaine cette année?

M. Cappe : Je le répète, si des changements sont apportés au programme de défense, les dépenses prévues seront périmées. Lorsque nous préparons les prévisions de dépenses chaque année, nous essayons de faire la meilleure estimation possi-

[Text]

putting together the Estimates, and for that matter at any point in time, these are the best estimates of National Defence spending.

The government and the Prime Minister announced in Germany that they would be considering a new array of Defence spending and finding ways of changing both the location and the nature of that spending and, indeed, the policy to which that spending will go. The Prime Minister mentioned at that time that the cabinet had not completed its deliberations in the Defence policy review, and until that time, this is the best estimate of how much is need and where the spending will go.

I should also mention, Mr. Chairman, that it is not clear that the changes to Defence policy and any cuts that take place would necessarily impact the 1991-92 year. Obviously, there are commitments outstanding. It is a very capital-intensive budget. It is based on Canadian facilities all across Canada and, indeed, in Germany, and one cannot extricate oneself from those commitments in short order. So it is quite possible that, even with a change in Defence policy and in spending plans, all of this money, short of the \$600 million, might be needed to carry on the continuing commitments of the government.

Senator Oliver: Thank you very much.

Senator Castonguay: On page 10 of Part I of the Estimates, there is a table, Table 2.2, and it shows the interest cost of the public debt increasing, in the Estimates for 1991-92, by 6.9 per cent over 1990-91, which showed an increase of 4.3 per cent over the previous year, and the previous year showed an increase of 4.4 per cent. What are the main components that produced the higher increase this year? Why, when there is so much pressure to keep the level of the deficit under as much control as possible, was it not possible at least to maintain the rate of increase of previous years? I understand, since the public debt is partly financed on a more short-term basis and is subject to fluctuations in the level of interest rates, that this is out of the control of government, but other components should be under government control.

Mr. Cappe: Mr. Chairman, Senator Castonguay raises a very good question, to which I hope there is a very good answer. I will try to explain. If you look at the major sources of the increase in program spending, which is that \$115.8 billion, they come from four major areas. The first is increases in spending in the agricultural sector, and there is roughly \$1.5 to \$2 billion in increased spending for two new programs, GRIP and NISA, which are income guarantee programs. Those are self-financing over the long run but, in the short run, they will require significant cash outlays in the 1991-92 fiscal year because of changes in agricultural commodity prices world wide which have resulted in a sustained reduction in farm income. So those two programs will end up increasing total spending this year by a significant amount, even though the

[Traduction]

ble des secteurs où les deniers publics seront dépensés. Au moment où l'on prépare le Budget des dépenses et à tout autre moment en l'occurrence, il s'agit des prévisions de dépense les plus exactes possibles du ministère de la Défense nationale.

Le gouvernement et le premier ministre ont annoncé en Allemagne qu'ils envisageraient un nouveau déploiement des dépenses en matière de défense et chercheraient des moyens de modifier l'emplacement et la nature de ces dépenses, ainsi que la politique relative aux secteurs d'affectation des crédits. Le premier ministre a dit à l'époque que le cabinet n'avait pas terminé ses discussions sur l'examen de la politique de défense et, dans l'intervalle, il s'agit de la meilleure estimation possible des besoins et des secteurs de dépenses.

Il convient également de signaler, monsieur le président, que les modifications apportées à la politique de défense et les coupures effectuées n'auront pas nécessairement une incidence sur l'année financière 1991-1992. De toute évidence, certains engagements restent à remplir. Il s'agit d'un budget très capitalistique. Il se fonde sur les installations canadiennes dans tout le Canada et même en Allemagne, et il est impossible de se défaire de ces engagements à brève échéance. Il est donc tout à fait possible que, même si la politique de défense et les programmes de dépenses sont modifiés, tous ces fonds, mis à part les 600 millions de dollars, soient nécessaires au gouvernement pour respecter ses engagements.

Le sénateur Oliver : Merci beaucoup.

Le sénateur Castonguay : A la page 10 de la Partie I du Budget des dépenses, on trouve le Tableau 2.2 qui fait état de l'augmentation du service de la dette publique. Dans le Budget des dépenses de 1991-1992, les frais d'intérêt ont augmenté de 6,9 p. 100 par rapport à l'année précédente, après avoir augmenté de 4,3 p. 100 et de 4,4 p. 100 respectivement les deux années précédentes. Quels sont les principaux facteurs responsables de cette forte augmentation cette année? Pourquoi, au moment où de fortes pressions s'exercent pour maîtriser dans la mesure du possible le déficit budgétaire, n'a-t-on pas réussi à au moins maintenir le taux d'augmentation des années précédentes? Je crois comprendre, puisque la dette publique est en partie financée à court terme et à assujettie aux fluctuations des taux d'intérêt, le gouvernement n'y peut rien, mais il devrait pouvoir exercer un contrôle à l'égard des autres éléments de cette dette.

M. Cappe : Monsieur le président, le sénateur Castonguay m'a posé une excellente question à laquelle j'espère fournir une aussi bonne réponse. Je vais essayer de vous expliquer. Si l'on considère les principales sources de l'augmentation des dépenses de programmes, soit un montant de 115,8 milliards de dollars, il y a quatre secteurs principaux. Tout d'abord, les augmentations de dépenses dans le secteur agricole, où elles ont augmenté d'environ 1,5 à 2 milliards de dollars avec la mise en oeuvre de deux nouveaux programmes, le RARB et le CSRN, tous deux des programmes de garantie du revenu. Ces initiatives s'autofinanceront à long terme, mais à brève échéance, elles vont exiger des débours importants au cours de l'année financière 1991-1992 en raison des fluctuations du cours mondial des denrées agricoles, lesquelles ont entraîné une diminution importante du revenu agricole. Ces deux programmes fini-

[Text]

moneys will be recovered through the course of this self-financing over time.

The second major source of the increase is in the Unemployment Insurance expenditures, which are up almost \$2.5 billion in these Estimates over what they were last year and what we would have expected to continue. That very significant increase is obviously a result of the recession, and in an attempt to keep the Estimates as a good assessment of program spending, we have the economic forecasts of the Department of Finance to determine the likely outcome and spending on Unemployment Insurance.

The third area of increase is in Old Age Security payments, which are up by \$1.5 billion this year, and that is largely as a result of the general aging of the population. So that is a significant increase in program spending as well.

The last item is the \$600 million that Senator Oliver referred to for Defence, again a large portion of which presumably will lapse to deficit reduction.

So, essentially, if you look at the causes as opposed to the programs where the spending is, the recession is causing program spending to increase significantly, there is the aging of the population, and, at the time of the production of the Estimates, we were at war. Those are really the largest sources of the difference between that change from \$108 billion in 1990-91 to \$115.8 billion in 1991-92.

If you look at the increases in the operations of government, and exclude those major spending items or, in fact, if you take away those three items of farm spending, Unemployment Insurance and Defence, you find the program spending only grew by 2.9 per cent. Granted, what we are doing here is taking out the major areas of growth, but those major areas of growth are there for a reason. So excluding those external shocks to the system, if you will, which cause program spending to increase dramatically, program spending otherwise would have actually gone down.

The Chairman: May I use my prerogative as Chairman to ask a supplementary question? I understand that the general picture is as you describe, but when I look at the expenditures I am surprised to see the variations in expenditure from 1990 to 1991 in some departmental budgets. For example, the budget of the Department of Communications has grown by 13 per cent this year, and if I understand correctly, the budget of the Bureau of Statistics is growing because we had a census this year. I just do not understand some of those expenditures. For example, I think that the budget of the House of Commons has increased by 11 or 12 per cent. The National Transportation Agency budget has increased by 11.6 per cent. The Canadian Service for Security Information budget has increased by 12 per cent.

There are many others, and we are supposed to be in a period of austerity. Therefore, I am a little puzzled by these

[Traduction]

ront donc par accroître considérablement les dépenses totales cette année, même si les fonds seront recouvrés avec le temps, à mesure qu'ils s'autofinanceront.

La deuxième cause essentielle d'augmentation des dépenses est l'assurance-chômage, dont les prévisions ont augmenté de près de 2,5 milliards de dollars par rapport à l'an dernier et à ce que nous escomptions. Cette hausse très importante est manifestement due à la récession, et en vue de faire la meilleure évaluation possible des dépenses de programmes dans notre Budget des dépenses, nous nous fondons sur les prévisions économiques du ministère des Finances pour établir les résultats et les dépenses probables du programme d'assurance-chômage.

Le troisième secteur d'augmentation des dépenses est la sécurité de la vieillesse, qui enregistre une augmentation de 1,5 milliard de dollars cette année, due en grande partie au vieillissement de la population. Il s'agit donc d'une autre source importante d'augmentation des dépenses de programmes.

Enfin, il y a l'affectation de 600 millions de dollars au titre de la défense dont a parlé le sénateur Oliver, et dont la plupart des fonds non utilisés ne seront pas reportés et serviront à réduire le déficit.

En un mot, si l'on examine les causes principales de l'augmentation des dépenses de programmes, la récession vient au premier plan, suivie du vieillissement de la population et du fait que nous étions en guerre lorsque le Budget des dépenses a été préparé. Il s'agit en réalité des principaux secteurs auxquels est attribuable l'écart entre l'année 1990-1991 et l'année 1991-1992, soit 108 milliards et 115,8 milliards de dollars respectivement.

Si l'on considère les augmentations de dépenses de fonctionnement du gouvernement, et si l'on exclut ces trois principaux postes de dépenses, à savoir le revenu agricole, l'assurance-chômage et la défense, on constate que les dépenses de programmes n'ont augmenté que de 2,9 p. 100. Évidemment, nous ne tenons pas compte des principaux secteurs d'augmentation des dépenses, mais ces derniers ont une cause bien précise. Ainsi, si l'on ne tient pas compte de ces facteurs externes qui ont provoqué une augmentation considérable des dépenses de programmes, ces dernières ont en réalité diminué.

Le président : Permettez-moi d'utiliser de la prérogative de la présidence pour poser une question supplémentaire. Je comprends le tableau général que vous nous brossez, mais je suis surpris de constater les écarts de dépenses dans certains budgets ministériels, entre 1990 et 1991. Prenons l'exemple du ministère des Communications. Son budget augmente de 13 p. 100 cette année et, si j'ai bien compris, il y a une augmentation de dépenses au Bureau des statistiques en raison du recensement qui a eu lieu cette année. J'ai du mal à comprendre certaines de ces dépenses. Par exemple, le budget de la Chambre des communes a augmenté de 11 ou 12 p. 100, celui de l'Office national des transports, de 11,6 p. 100 et celui du Service canadien du renseignement de sécurité, de 12 p. 100.

Il y en a bien d'autres et nous sommes censés être en période d'austérité. C'est pourquoi je suis un peu sidéré de voir de tel-

[Text]

increases. The Ministry of Justice, for example, is drawing nine per cent this year. What is wrong with Justice in Canada this year?

Mr. Cappe: Mr. Chairman, once again you have posed a difficult question, and I would like to use a few examples by which to answer. At the tabling of the Estimates, we produced a document which is entitled "Highlights by Ministry" which goes through the actual sources of increase for each of those departments.

You mentioned, Mr. Chairman, that in the budget of the House of Commons there has been an increase of \$12.8 million dollars associated mainly with salary increases and indexation of allowances. You also mentioned the Department of Justice. In the Department of Justice, there are a number of areas that have increased, largely as a result of specific initiatives such as aboriginal self-government and the reorganization of the tax court. The government announced a major initiative last year on family violence, one on firearms control and another on anti-drug profiteering.

One can go through each of the programs of the Government of Canada and find an explanation for the source of increase. While some areas have grown, other areas will have decreased. In my response to Senator Castonguay's question, I mentioned that total program spending, excluding the three major growth areas, was only 2.9 per cent. What the large increases that you have identified indicate, Mr. Chairman, is a reallocation of spending.

For example, the government has chosen to put in place a family violence program which will require spending by the Department of Justice, and it has had to find the money elsewhere, but the end result in total program spending — again excluding those major areas of growth — would have been 2.9 per cent. Therefore, the growth in the spending for the Justice department is, in effect, reallocation.

Senator Kinsella: I would like to draw your attention to part 2, page 24-8 which deals with the Canadian Centre for Management Development. We had an opportunity to deal with the legislation incorporating the centre a few months ago. When we look at the Main Estimates, we see an approximate 10 per cent increase in its budget over the last year, going from 10.7 to 11.6. This has occurred at a time when the management category has decreased by 10 per cent. If the management category is decreasing by 10 per cent, why would training be increasing for those managers by 10 per cent?

Mr. Clark: Mr. Chairman, there are two main reasons for that. The first is that the centre is in its start-up phase. One of the honourable senators here today used to be a member of the advisory committee for that institution. It is building up to a steady state level of approximately what is in the Estimates now. Frankly, there has been some debate within the advisory group as to what is the appropriate size for the centre, but this is roughly the steady state size. It has now reached its point

[Traduction]

les augmentations. Le ministère de la Justice, par exemple, prévoit 9 p. 100 de plus de dépenses cette année. Qu'est-ce qui cloche cette année dans le secteur de la justice au Canada?

M. Cappe : Monsieur le président, vous avez encore une fois posé une question délicate, et j'aimerais y répondre en vous citant quelques exemples. Lors du dépôt du Budget des dépenses, nous avons présenté un document intitulé «Faits saillants par ministère», dans lequel on passe en revue les secteurs où les dépenses vont réellement augmenter, pour chacun des ministères.

Vous avez signalé, monsieur le président, que les dépenses de la Chambre des communes ont augmenté de 12,8 millions de dollars, ce qui est dû principalement aux augmentations de traitement et à l'indexation des allocations. Vous avez parlé aussi du ministère de la Justice. Dans ce dernier cas, les dépenses ont augmenté dans un certain nombre de secteurs, en raison principalement d'initiatives précises comme l'autonomie gouvernementale des autochtones et la réorganisation de la Cour de l'impôt. L'an dernier, le gouvernement a annoncé une initiative importante dans le domaine de la violence familiale, un projet de loi sur le contrôle des armes à feu et un autre sur la lutte contre les profits de la drogue.

On peut examiner chacun des programmes du gouvernement du Canada et trouver une justification à ces augmentations. Même si les dépenses ont augmenté dans certains secteurs, elles ont diminué dans d'autres. Dans ma réponse au sénateur Castonguay, j'ai dit que l'ensemble des dépenses de programmes, si l'on exclut les trois principaux secteurs de croissance, a augmenté de 2,9 p. 100 seulement. Les fortes augmentations que vous avez citées, monsieur le président, correspondent en fait à une réaffectation des dépenses.

Par exemple, le gouvernement a décidé de mettre sur pied un programme relatif à la violence familiale qui entraînera des dépenses pour le ministère de la Justice et il a dû trouver des fonds ailleurs; toutefois, l'augmentation de l'ensemble des programmes de dépenses — là encore si l'on exclut ces principaux secteurs de croissance — aurait été de 2,9 p. 100. En conséquence, l'augmentation des dépenses du ministère de la Justice correspond en fait à une réaffectation.

Le sénateur Kinsella : Je voudrais attirer votre attention sur la Partie II, page 24-8, où il est question du Centre canadien de gestion. Nous avons eu l'occasion d'examiner le projet de loi portant création de ce Centre il y a quelques mois. Dans le Budget principal des dépenses, le budget de ce Centre a augmenté d'environ 10 p. 100 par rapport l'an dernier, passant de 10,7 à 11,6. Cette augmentation a lieu à une époque où la catégorie de gestion a été réduite de 10 p. 100. Si la catégorie de gestion diminue de 10 p. 100, pourquoi augmenter de 10 p. 100 le budget alloué à la formation de ces gestionnaires?

M. Clark : Monsieur le président, il y a deux raisons à cela. Tout d'abord, le Centre en est encore à ses débuts. L'un des honorables sénateurs présents aujourd'hui faisait partie du comité consultatif de cette institution. Il se dirige progressivement vers un niveau de stabilisation qui correspond à peu près au montant prévu dans le Budget des dépenses. Je vous dirai franchement qu'il y a eu certaines discussions au sein du groupe consultatif pour déterminer la taille idéale du Centre,

[Text]

and future increases will depend on specific requirements and normal growth.

On the issue of the reduction and the size of the management category and the need for training, one of the major conclusions of the government's public service renewal deliberations has been that training is absolutely critical in order to lead the change process within the public service in order to become more efficient, more service oriented and to allow for better delegation and so forth. All of the advice we have received from the private sector and other governments is that when you are going through a change process like this, training should be preserved and increased to whatever extent possible. Therefore, as a general government policy, we are trying to preserve and, if possible, increase training budgets across the government, particularly in the Centre for Management Development.

Senator Kinsella: I hope my next question will be received in the spirit in which it is asked. I have heard the question raised a few times, and I would like to give the witnesses an opportunity to make some comments.

The board of directors of the Centre for Management Development includes a number of our senior public servants including the Secretary to the Treasury Board, if I am not mistaken.

Mr. Clark: Correct.

Senator Kinsella: The question that I have heard asked was whether there might not be a conflict of interest if the Secretary of the Treasury Board is on that particular board which is now, because of the new legislation, somewhat at arm's length. Yet they get an increase in their budget and those increases go through the Treasury Board. You might want to elaborate a little bit on that so that everyone is clear.

Mr. Clark: Certainly, senator. First of all, it is not the Secretary of the Treasury Board who makes decisions on resource allocation. It is the ministers of the Treasury Board and the government. Second, the Treasury Board is not simply a resource allocation, a resource questioning instrument of the government. It also has a management improvement objective. Therefore, the Treasury Board's staff is represented in many of the institutions of the government which have to do with improving management in the government.

It is in the improving of the management role that I sit on the advisory committee. In fact, in my role on that committee, I can note what is, in my view, totally infeasible in terms of resource increases and what Treasury Board ministers would see plausible to improve. I would naturally abstain from any strong recommendations which make a specific resource allocation on the board.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, referring back to the reduction of the management cabinet, how has that gone across the service? How has it worked out, particularly for the

[Traduction]

mais cela correspond environ à sa taille définitive. Le Centre a terminé sa période de croissance et toute augmentation future des dépenses correspondra à des besoins précis et à une croissance normale.

Pour répondre à votre question sur la diminution de la catégorie de gestion et des besoins en formation, une des principales conclusions auxquelles ont abouti les discussions gouvernementales sur le renouveau de la fonction publique est que la formation est absolument essentielle à l'évolution que doit subir la fonction publique pour devenir plus efficace et plus axée sur le service, permettre une meilleure délégation de pouvoirs, etc. Tous les conseils que nous avons reçus du secteur privé et des autres paliers de gouvernement sont les mêmes : lorsqu'on entreprend un processus d'évolution semblable, il convient de maintenir la formation et de l'accroître dans la mesure du possible. C'est pourquoi le gouvernement a pour politique générale de maintenir et d'accroître, dans la mesure du possible, les budgets de formation de tous les ministères, et notamment du Centre canadien de gestion.

Le sénateur Kinsella : J'espère que vous n'interprétez pas mal ma question suivante. Elle a été soulevée à plusieurs reprises et j'aimerais donner aux témoins l'occasion d'y répondre.

Le conseil d'administration du Centre de gestion compte parmi ses membres certains de nos hauts fonctionnaires, y compris le secrétaire du Conseil du Trésor, si je ne m'abuse.

M. Clark : C'est exact.

Le sénateur Kinsella : Certaines personnes se sont demandées s'il ne risque pas d'y avoir conflit d'intérêts si le secrétaire du Conseil du Trésor siège au conseil d'administration de cet organisme qui, en raison de la nouvelle loi, est relativement indépendant du gouvernement. Et pourtant, ces augmentations budgétaires passent par le Conseil du Trésor. J'aimerais que vous fassiez une mise au point pour la gouverne de chacun d'entre nous.

M. Clark : Bien entendu, sénateur. Tout d'abord, ce n'est pas le secrétaire du Conseil du Trésor qui prend les décisions relatives à l'affectation des ressources. Ce sont le ministre responsable du Conseil du Trésor et le gouvernement. Deuxièmement, le rôle du Conseil du Trésor ne se limite pas à vérifier et à affecter les ressources pour le compte du gouvernement, mais il a également pour objectif d'améliorer les méthodes de gestion. C'est pourquoi le personnel du Conseil du Trésor est représenté dans bon nombre d'institutions gouvernementales ayant pour mandat d'améliorer la gestion du gouvernement.

C'est à ce titre que je fais partie du comité consultatif. En fait, en tant que membre de ce comité, je peux constater les augmentations de ressources qui sont pratiquement inacceptables et les secteurs où les ministres du Conseil du Trésor pourraient envisager des améliorations. Je m'abstiens bien évidemment de formuler des recommandations fermes concernant une affectation de ressources précise.

Le sénateur Kinsella : Monsieur le président, revenons-en à la réduction de la catégorie de gestion. Comment cela s'est-il fait dans toute la fonction publique? Comment cela s'est-il

[Text]

smaller departments which might not have the same kind of flexibility as a large department?

Third, regarding headquarters versus the regions, have the regions, which I guess would have fewer management category positions than headquarters — and I speak as someone coming from one of the regions of the Senate, namely, New Brunswick — whether or not care has been taken and a system has been set in place to make sure the departments have taken care not to eliminate those management decisions in the regions if at all possible. I believe my honourable colleagues would be interested in having a general indication of how that reduction has gone.

Mr. Clark: Honourable senators will recall that in the budget, the government was committed to reducing by 10 percent within two years the number of senior managers from a total of 4,750. In answer to your question about how that plan has gone generally, it is being implemented on schedule. Clearly, it has been a difficult process; these things are never easy in personal terms. The way in which it was implemented, which touches on the second two questions concerning the small agencies and the regional impact, is that each department was given a target reduction essentially on a prorated basis with most of the departments—that is, the large departments—requiring a 12 percent reduction in order to allow room for the small agencies. For those small agencies with less than 10 managers, we generally did not require any reduction as a target.

The large departments were also to allow for increases in the number of managers for new initiatives which were just under way, such as the introduction of the space agency, the implementation of the GST, and so forth. Departments were asked to produce a plan to reduce the number of managers by 12 percent. They were asked to have those plans in place by September 1 of this year. By all indications, they will do so. They were also asked to have the actual number reduced by the requisite amount within two years. I think virtually all departments—have now notified the individuals affected, so that every individual knows whether he or she is part of the reduction. In other words, the specific individual plans are worked out.

Since this was an initiative that we wanted to make as consistent as possible with the Public Service 2000 initiatives, which has as one of its bases to move authorities and responsibility out from headquarters closer to the client, we recommended to all departments that they keep this aspect in mind as they were going through their internal planning. The results so far show that this goal has been met. That is, the headquarters have taken the brunt of the reductions. In many departments the regions have not been reduced; in other departments they have been reduced to a lesser extent.

[Traduction]

passé, surtout dans les petits ministères qui n'ont peut-être pas la même marge de manoeuvre que les grands?

En troisième lieu, en ce qui a trait au rôle des régions par opposition à l'administration centrale, puisqu'il y a je suppose moins de postes de gestion dans les régions qu'à l'AC - et je suis moi-même un représentant de l'une des régions du Sénat, le Nouveau-Brunswick - a-t-on fait le nécessaire pour mettre en place un système en vue de s'assurer que les ministères n'ont pas supprimé tous les postes à responsabilité dans les régions si toutefois c'est possible. Mes honorables collègues aimeraient certainement autant que moi avoir une idée de la façon dont ces compressions se sont effectuées.

M. Clark : Les honorables sénateurs se souviennent sans doute que, dans le Budget, le gouvernement s'engageait à réduire de 10 p. 100 en deux ans le nombre de cadres supérieurs, alors au nombre de 4 750. Pour répondre à votre question quant à la façon dont les choses se sont passées, on respecte le calendrier prévu. Il est évident que cela n'est pas facile, ce qui est normal lorsque le facteur personnel entre en ligne de compte. Voici comment les mesures ont été mises en oeuvre, et cela est d'ailleurs en rapport avec vos deux autres questions concernant les petits ministères et les répercussions régionales. Chaque ministère s'est vu attribuer un objectif de suppression de postes proportionnel à sa taille; pour la plupart d'entre eux - c'est-à-dire les grands ministères - il a fallu effectuer une réduction de 12 p. 100 pour laisser une marge de manoeuvre aux petits ministères. Les petits organismes comptant moins de 10 gestionnaires n'ont pas été tenus d'effectuer des coupures.

Les grands ministères ont dû également tenir compte du nombre de nouveaux gestionnaires nécessaires pour diriger les nouvelles initiatives en cours, par exemple la création de l'Agence spatiale, la mise en oeuvre de la TPS, etc. Nous avons demandé aux ministères d'établir un plan visant à réduire de 12 p. 100 le nombre de postes de gestion et de prendre les mesures nécessaires d'ici au 1^{er} septembre prochain. Tout nous porte à croire qu'ils respecteront ce délai. Nous leur avons demandé en outre de réduire le nombre réel de gestionnaires du pourcentage requis au cours d'une période de deux ans et la plupart des ministères - pratiquement tous, je dirais - ont déjà averti les titulaires de poste visés. Ainsi, tous les employés concernés savent qu'il sont visés par les compressions. Autrement dit, les ministères prennent les mesures qui s'imposent pour chacun d'entre eux.

Étant donné que nous voulions que cette initiative soit la plus compatible possible avec le programme Fonction publique 2000, dont l'un des principes fondamentaux prévoit la délégation des pouvoirs et des responsabilités entre l'Administration centrale et les bureaux de service, nous avons recommandé à tous les ministères de tenir compte de cet objectif dans leurs activités de planification interne. Les résultats jusqu'ici prouvent qu'ils l'ont fait. Autrement dit, l'essentiel des compressions a touché l'administration centrale. Dans de nombreux ministères, il n'y a eu aucune coupure dans les bureaux régionaux; dans d'autres, il y a eu quelques coupures de moindre importance.

[Text]

Senator Castonguay: I have a general question, but I should like to ask some questions with respect to external affairs that will lead up to my question.

In countries where the standard of living or the conditions under which people are asked to work are quite different from ours. I can understand that there is a desire to ensure that our representatives have appropriate conditions in which to live and work. However, when it comes to the large capitals like London, Paris, Washington, and others, our people there are certainly not suffering from the fact that they live in other countries.

What I have seen in some of these cities, through having some contacts with Canadians working in our embassies or high commissions, has always surprised me. I find that these people live in conditions that are highly superior to the conditions in which they would live when they return to Canada, or the conditions under which people with similar jobs generally live in Canada. This is true, even though in most of these cities the cost of living is very high.

I also have the impression—and again it is an impression—that we have a lot of people in these embassies and commissioner's offices, for example, in London, Paris, and so on. My question is: Are these standards or norms established strictly by each department, for example, in this case by the Department of External Affairs, or do you have something to say in the establishment of these conditions under which people function? Are they reviewed occasionally, for example, in a period of constraint such as the one that we are in, and have been in, for quite some time. Have they been reviewed?

The reason I ask this question is that it has been my experience that when we are faced with this kind of problem, there is no magic way of controlling expenditures by one or two major decisions. You have to do it in a large number of ways. The example set by visible organizations like the Department of External Affairs certainly has an influence on people in general. So while the amount of the budget of that department, I realize, is not very high compared to the grand total, it is important and it is relevant to worry about what goes on in situations like that.

Mr. Clark: Mr. Chairman, I think the senator's question is very relevant. Canadians generally, and certainly ministers travelling abroad, see our Canadian foreign service, and, therefore, it is a very visible manifestation of the government to Canadians who do travel abroad. One general factor that we must keep in mind in diplomacy or in foreign policy, is that we are abroad to deal in an international environment and to conduct diplomacy with the foreign services of other countries. Therefore, the standards associated with the allowances and the activities that other countries conduct are an important consideration in determining the level of representation.

Senator Castonguay: You will allow me to disagree with that interpretation. I have never seen people being impressed by people living beyond their means. I am sorry for the interruption.

[Traduction]

Le sénateur Castonguay : J'ai une question de portée générale, mais j'aimerais également faire quelques observations sur les Affaires extérieures, ce qui m'amènera à ma question.

Je veux parler des Affaires extérieures dans les pays où le niveau de vie ou les conditions de travail sont très différents des nôtres. Je sais que le Canada fait tout son possible pour que ses représentants jouissent de conditions de vie et de travail acceptables, mais lorsqu'ils sont en poste dans des grandes capitales, comme Londres, Paris, Washington et autres, nos représentants ne souffrent guère du fait de vivre dans d'autres pays.

D'après ce que j'ai vu dans certaines de ces villes, après avoir eu des contacts avec des Canadiens en poste dans nos ambassades ou dans nos hauts-commissariats, j'ai toujours été surpris. Je trouve que ces personnes vivent dans des conditions nettement supérieures à ce que serait leur niveau de vie à leur retour au Canada ou à celui de personnes qui occupent des postes de même niveau qu'elles. Cette situation existe bien que le niveau de vie soit très élevé dans la plupart de ces villes.

J'ai également l'impression - et là encore, ce n'est qu'une impression - que le personnel de ces ambassades et hauts-commissariats, comme à Londres, Paris ou autres, est très important. Voici ma question : Existe-t-il des normes établies strictement par ministère, par exemple en l'occurrence par les Affaires extérieures, ou avez-vous votre mot à dire à l'égard des conditions de vie des Canadiens envoyés à l'étranger? Celles-ci font-elles l'objet d'un examen de temps à autre, par exemple en période d'austérité comme celle que nous connaissons depuis déjà un certain temps? A-t-on examiné la situation?

Si je pose cette question, c'est parce que, d'après mon expérience, il est impossible de contrôler les dépenses en prenant une ou deux décisions importantes lorsqu'on est confronté à ce genre de problème. Il faut intervenir sur plusieurs fronts. L'exemple que donnent des organisations visibles comme le ministère des Affaires extérieures influe sans nul doute sur l'ensemble des gens. En conséquence, même si le budget de ce ministère n'est pas excessif par rapport à nos dépenses totales, il importe et il convient de s'interroger sur ce qui se passe dans ce genre de situation.

M. Clark : Monsieur le président, la question du sénateur est très pertinente. Les Canadiens en général et les ministres qui se rendent à l'étranger rencontrent les représentants de notre service extérieur et il s'agit donc, pour les Canadiens qui voyagent à l'étranger, d'une manifestation très visible de notre gouvernement. Ce qu'il ne faut pas oublier, lorsqu'on traite de diplomatie ou de politique étrangère, c'est que nous sommes à l'étranger pour travailler dans un contexte international et entretenir des relations diplomatiques avec les services extérieurs des autres pays. C'est pourquoi les normes relatives aux allocations et aux activités des autres pays sont un important facteur à prendre en considération avant d'établir le niveau de représentation.

Le sénateur Castonguay : Vous me permettez de ne pas être d'accord avec votre interprétation. Je n'ai jamais rencontré de gens qui soient impressionnés par ceux qui vivent au-dessus de leurs moyens. Je regrette de vous avoir interrompu.

[Text]

Mr. Clark: I am just saying that there are different standards that apply to the foreign service and to the domestic service because the people in the foreign service are operating abroad rather than domestically. The Department of External Affairs has subjected itself to very severe searching and examination of the allocation of funds. They have set up mechanisms of review resource allocation, and Mr. Cappe can comment on that aspect. On the issue of the living allowances and so forth, these are the subject of foreign service directives, and I will ask Gerry Capello to describe the review mechanisms that are conducted on a regular basis. They are subject to collective agreements in the context of a national joint council.

Mr. Cappe: In terms of the issue of staffing levels and quality of life generally, the Department of External Affairs has undertaken a corporate review over the course of the last year and a half which has literally caused a self-examination of the department from the bottom to the top and from the inside out. In the course of the corporate review—

Senator Castonguay: I am sorry to interrupt. Was that review done strictly by people from the Department of External Affairs, or were independent people involved?

Mr. Cappe: This review was done by the Department of External Affairs itself, but I and my predecessor sat on the steering committee that provided advice to the department on what to do and how to do it. So, while we were not doing the review, the Treasury Board Secretariat was involved in receiving progress reports and watching how the review was done. In fact, last year at this time when I happened to be abroad, I was intrigued to find that the staff in the embassies in Paris and London had all been involved, in one way or another, in this review. In fact, I was in London on the day they were reducing the size of the staff by 50. So the review led to a real change in the way the department was operating abroad.

The other element is that my predecessor had undertaken a review of staffing levels of some of the major embassies abroad which also contributed to the review and led to some downsizing. In addition, on the capital side, every time the government acquires property abroad or decides to build a new chancery abroad, that acquisition proposal, while it is funded in the capital budget of the Department of External Affairs to process it, has to come back to Treasury Board. So the Treasury Board Secretariat carefully reviews acquisitions and passes judgment on them.

As Mr. Clark indicated, ministers share your concern about how frugal we must be with public money. Therefore, we do a careful scrutiny. The department knows we will do that scrutiny so they are careful as well. In addition, there is an internal review process, aside from the corporate review which is a general review. That internal evaluation and audit process is very stringent and tries to provide the department with the capacity to reallocate.

[Traduction]

M. Clark : Je dis simplement que les normes ne sont pas les mêmes pour le service extérieur et pour les activités gouvernementales au Canada, puisque le premier est appelé à fonctionner à l'étranger. Affaires extérieures Canada a entrepris un examen minutieux et en profondeur de l'attribution des fonds. Le ministère a mis sur pied des mécanismes d'examen des affectations de ressources et M. Cappe pourra vous en dire plus long à ce sujet. En ce qui concerne les allocations pour le coût de la vie et autres, elles sont assujetties aux directives du service extérieur et je vais demander à Gerry Capello de vous expliquer la procédure des examens effectués régulièrement. Toutes ces questions sont visées par des conventions collectives dans le cadre d'un conseil national mixte.

M. Cappe : Pour ce qui est des niveaux de dotation et de la qualité de vie en général, le ministère des Affaires extérieures a entrepris un examen de tous ses services, depuis un an et demi, ce qui l'a obligé à passer au crible la moindre de ses activités. Au cours de cet examen général . . .

Le sénateur Castonguay : Excusez-moi de vous interrompre. Cet examen a-t-il été effectué par des fonctionnaires du ministère uniquement ou par des personnes de l'extérieur?

M. Cappe : L'examen a été effectué par le ministère lui-même, mais mon prédécesseur et moi avons siégé au comité directeur qui a conseillé le ministère sur les mesures à prendre et la façon de procéder. Ainsi, même si nous n'avons pas fait l'examen proprement dit, le Secrétariat du Conseil du Trésor a participé au processus en surveillant le bon déroulement de l'examen et en recevant des rapports d'étape. En fait, l'an dernier à la même époque, pendant que j'étais à l'étranger, j'ai constaté avec intérêt que le personnel des ambassades de Paris et de Londres avaient tous participé de façon ou d'une autre à cet examen. En fait, j'étais à Londres le jour où l'on a supprimé 50 postes. L'examen a donc abouti à un changement radical dans les méthodes de fonctionnement du ministère à l'étranger.

Par ailleurs, mon prédécesseur avait entrepris une étude des niveaux de dotation de certaines des principales ambassades du Canada à l'étranger, ce qui a apporté de nouveaux arguments à cette étude et entraîné d'autres compressions d'effectif. En outre, en ce qui a trait aux immobilisations, chaque fois que le gouvernement achète une propriété ou décide de construire une nouvelle chancellerie à l'étranger, ce projet d'acquisition, bien que financé à même le budget d'immobilisations du ministère des Affaires extérieures, doit être soumis au Conseil du Trésor. Le Secrétariat du Conseil du Trésor examine donc attentivement les projets d'acquisition et prend une décision à leur égard.

Comme M. Clark l'a dit, les ministres partagent vos préoccupations quant aux dépenses de deniers publics et c'est pourquoi nous effectuons un examen minutieux. Le ministère sait que cet examen minutieux aura lieu, de sorte qu'il exerce aussi beaucoup de jugement. En outre, il existe un système d'examen interne, outre l'examen ministériel qui porte sur tous les services. Ce processus d'évaluation et de vérification interne est très strict et il vise à permettre au ministère de réaffecter ces ressources.

[Text]

Mr. Clark: One of the things the corporate review has lead to is a project review board within the department where the three deputy ministers involved sit down on a weekly basis and review all the major initiatives of the department in order to find opportunities to reallocate to their highest priorities. Therefore on the reallocation side there is both an internal and an external review process. In terms of the foreign directive, my colleague, Mr. Capello, will respond.

Mr. G. G. Capello, Deputy Secretary, Personal Policy, Treasury Board: Mr. Chairman, the foreign service directives are part of the National Joint Council collective agreement which is outside the ambit of the normal collective bargaining. It is a triennial review which is up again this year. Every three years we review the foreign service directives. We receive input from the department and from the unions, and we do our independent analysis and search of the data both from the union side and from the department side. We use Statistics Canada for post index comparisons. That is, we check the cost of living in the major centers and posts across the world. We review hardship posts such as those in Third World countries where there are developments. We review where houses are located and in terms of whether they rent or buy. The comparison is to provide the members of the foreign service with the standard of living in which they are accustomed in Ottawa. That is the base. From that we develop indices and payments are made accordingly. Of course they are done with the idea that the members must live within a budget and, again, within what Canadians would expect to pay for goods and services here in Canada. That basically forms the outline, and then we negotiate from there. Obviously, in the world of negotiation there is some give and take and compromise, but it is all done, we feel, with an air of prudence and probity.

In this year, in a period of restraint, we have already advised the unions that we will be looking closely at any demands for increases in the allowances. They would have to be fully supported. We would be looking at the data from Statistics Canada. We also check what other foreign services do. So we do have a pretty large field of evidence before we move.

Then again, as I mentioned, there are certain instances where we believe we have to move in some areas. The basis is to provide a comparable standard of living to insure that these people are given proper health treatment and that the food and living conditions under which they would be living abroad are comparable to those in Canada.

Senator Kinsella: I would like to turn to the general issue of evaluation, which has been a matter of some interest to senators of this committee in the past. Again the general question is: How well are we doing? How will we improve? I believe most, if not all, departments have evaluation units, but how

[Traduction]

M. Clark : L'examen ministériel s'est soldé notamment par la création d'un comité d'examen de projets au ministère : les trois sous-ministres en cause se réunissent une fois par semaine et examinent toutes les grandes initiatives du ministère, en vue de trouver des possibilités de réaffectation des ressources en fonction des priorités. Pour ce qui est de la réaffectation, il existe donc un processus d'examen interne et externe. En ce qui concerne le service extérieur, mon collègue, M. Capello, répondra à votre question.

M. G.G. Capello, sous-secrétaire, Politique du personnel, Conseil du Trésor : Monsieur le président, les directives du service extérieur font partie intégrante de la convention collective établie par le conseil national mixte, laquelle n'est pas visée par le processus normal de négociation collective. Il s'agit d'un examen triennuel, qui doit d'ailleurs avoir lieu cette année. Tous les trois ans, nous examinons les directives relatives au service extérieur. Nous consultons le ministère et les syndicats, et nous effectuons notre propre examen et analyse des données fournies à la fois par les syndicats et par les autorités ministérielles. Nous utilisons comme référence les indices de postes établis par Statistique Canada. Autrement dit, nous vérifions le coût de la vie dans les principaux centres et postes du monde entier. Nous examinons les postes plus difficiles, comme ceux des pays du Tiers monde en fonction des nouveaux événements. Nous vérifions où se trouvent les logements et s'ils sont loués ou achetés. Cette comparaison vise à offrir aux membres du service extérieur le niveau de vie auquel ils sont habitués à Ottawa. C'est le principe de base. A partir de là, nous élaborons des indices et les versements sont effectués en conséquence. Bien entendu, tout cela se fait dans l'idée qu'il faut respecter un certain budget et aussi se conformer à ce que s'attendraient à payer des Canadiens pour des biens et services semblables au Canada. Voilà en un mot les grandes lignes de la politique et à partir de là, nous négocions. Bien entendu, dans toute négociation il y a une part de compromis mais tout cela se fait, à notre avis, dans un esprit de prudence et d'honnêteté.

Cette année, puisque nous sommes en période d'austérité, nous avons déjà informé les syndicats que nous examinerons attentivement toute demande d'augmentation des allocations. Celles-ci devront être pleinement justifiées. Nous étudierons les données de Statistique Canada et nous ferons des comparaisons avec les autres services extérieurs. Nous aurons donc recueilli de nombreux éléments de preuve avant de prendre une décision.

Là encore, je le répète, il y a certains cas où il nous faut agir dans certains secteurs. Notre objectif est d'offrir un niveau de vie comparable aux Canadiens à l'étranger, pour s'assurer qu'ils reçoivent des soins médicaux appropriés et que les conditions de vie et d'alimentation dans lesquelles ils vivent à l'étranger sont comparables à celles du Canada.

Le sénateur Kinsella : Je voudrais revenir à la question générale de l'évaluation, à laquelle les membres de notre Comité se sont intéressés par le passé. La question est la même : Comment nous en tirons-nous? Comment pouvons-nous nous améliorer? La plupart des ministères, sinon tous, ont des sections d'évaluation, mais les hauts fonctionnaires utili-

[Text]

effectively is senior management in departments using the data of those evaluations?

Mr. Clark: As you know, senator, the Office of the Comptroller General handles the evaluation work on behalf of the Treasury Board.

The Chairman: Mr. Macdonald.

Mr. Macdonald: Mr. Chairman, Senator Kinsella, this committee spent a lot of time reviewing evaluations and issued a report on it. Evaluations are important, but we have made it an internal tool of management. I think the evidence that you had an opportunity to review over the past year, and certainly the evidence that we have been conducting over the last few years, has indicated that evaluations are, in fact, used by management.

There are numerous reallocations within departmental operations that are directly the result of program evaluation studies carried on inside.

With budgetary restraint being the way it is, and with the likelihood that we will be in this mode for a long time to come, management will increasingly start examining what trade-offs it has to make, and where things will stop being done in order to continue those things that must be done: In other words, using evaluation inputs, internal audit inputs and other inputs to establish the overall priorities of that particular program and then reallocate funds in the light of management decisions.

I think the evaluations are coming along quite well. We have just undertaken, or are in the process of undertaking, a review of our current evaluation policy and we have been talking to departments as to how they feel about it. It has given me considerable confidence that evaluations will continue in the future.

You do get visible evidence of evaluation results in Part III of the Estimates. There you tend to get a reflection of some of the contradictions of a program evaluation function. In the first instance, it tends to be not at the program level. Its not a macro level indicator; it tends to focus on specific operations and so if you scan across Part III of the Estimates you will see in some cases that they talk about program effectiveness measures at the activity level or sub activity level, in other words, down into the details of programs. In others, they try and elevate it up and look at it in the broad thrust of what the program is doing. I think both are useful.

The issue of evaluation is an important one. We recognize it as being important in departments. It can improve and it will improve, but it is a function that is being used and will continue to be used.

The Chairman: Any other questions, senators?

Senator Simard: I do not want to prolong this meeting and I know we all want to go to lunch and report favourably the adoption of this report, this budget, but I have one question I hope you can answer.

[Traduction]

sent-ils les données découlant de ces évaluations de façon vraiment efficace?

M. Clark : Comme vous le savez, sénateur, le Bureau du contrôleur général est chargé des évaluations pour le compte du Conseil du Trésor.

Le président : Monsieur Macdonald.

M. Macdonald : Monsieur le président, sénateur Kinsella, le Comité a passé beaucoup de temps à examiner les évaluations et il a publié un rapport à ce sujet. Les évaluations sont importantes, mais nous en avons fait un outil de gestion interne. Les documents que vous avez eu l'occasion d'examiner l'an dernier, et les travaux que nous avons effectués ces quelques dernières années prouvent, à mon avis, que la direction utilise les résultats des évaluations.

De nombreuses réaffectations de ressources entre les activités ministérielles découlent directement des évaluations de programmes effectuées à l'interne.

Compte tenu des restrictions budgétaires actuelles et comme il n'y a pas lieu d'espérer une amélioration dans un proche avenir, la direction devra de plus en plus examiner la situation pour voir où elle doit faire des compromis et quelles activités il convient de supprimer pour poursuivre les activités indispensables. Autrement dit, grâce aux résultats des évaluations, aux vérifications internes et à d'autres données, il sera possible d'établir les priorités globales d'un programme donné et de réaffecter les ressources en fonction des décisions de la direction.

Les évaluations sont en bonne voie. Nous venons d'entreprendre, ou sommes sur le point de le faire, un examen de notre politique d'évaluation actuelle et nous avons consulté les ministères à ce sujet. J'en suis ressorti convaincu que les évaluations se poursuivront à l'avenir.

La Partie III du Budget des dépenses présente de façon concrète les résultats des évaluations. On y trouve en général l'analyse de certaines contradictions d'une fonction d'évaluation de programme. Dans le premier cas, l'évaluation ne porte pas sur le programme proprement dit. Ce n'est pas un indicateur macro-économique, elle porte sur des activités précises et si l'on feuillette la Partie III du Budget des dépenses, on constate que, dans certains cas, on y parle des mesures d'efficacité des programmes par activité ou sous-activité, en fait une analyse de chaque élément du programme. Dans d'autres cas, l'évaluation est plus générale et porte sur l'orientation globale du programme. Ces deux genres d'évaluations sont utiles, à mon avis.

La question d'évaluation est importante. C'est à notre avis une fonction importante des ministères. Des améliorations sont possibles, et elles seront apportées, mais c'est une fonction que les ministères utilisent et continueront d'utiliser.

Le président : Y a-t-il d'autres questions, sénateurs?

Le sénateur Simard : Je ne veux pas prolonger la réunion et je sais que nous voulons tous aller déjeuner et proposer l'adoption de ce rapport, ce budget, mais j'ai une question à laquelle j'espère que vous pourrez répondre.

[Text]

Have there been any developments since the tabling of that budget due to any reasons, economic or international, that might lead to the belief that the figures in this budget do not project what the final result might be? Do you see the need to alert us to any possible under-budgeted or over-budgeted expenditure?

Second, from your negotiations with Mr. Bean and the unions representing employees of the civil service over the past couple of months, could you tell us how it looks? As a country, are we likely to have problems with those employees? Will you be able to hold to three per cent without a fight or legislation?

Mr. Cappe: In answer to the first part of your question, honourable senators, there is nothing in the economic forecasts that has changed substantially. Senator Oliver raised the question about the defence reserve, and we have responded to that. In terms of economic performance, the Department of Finance has not redone its Estimates yet of economic performance. Until there is a formal review of that, there is certainly nothing we are aware of that would cause us to suggest that these Estimates are not required by the government or likely to be spent.

Senator Simard: In terms of your negotiations with the unions, how do you report on that?

Mr. Clark: With respect to collective bargaining in the public service, senators, the President of the Treasury Board has recently met with the heads of the public service unions and reiterated the resolve of the government to stay within the guidelines established by the budget.

You are familiar with the response of the public service unions. We continue to meet with them, those who are still at the bargaining table, and we will see what transpires over the course of the coming months. The government stated in the budget and on subsequent occasions that it is prepared to take whatever action is necessary to make sure that the guidelines set out in the budget are adhered to, and to make sure that Canadians are not subjected to unreasonable loss of service.

Senator Simard: The three per cent is still the basis of your policy—in other words, that no salary increase beyond three per cent will be granted?

Mr. Clark: It is a three-year program. The President of the Treasury Board noted that increases of three per cent were not to be countenanced in any of the three years. In the first year, the budget statement noted that the salary budgets of departments would not be increased, and that any increase above zero per cent would result in lower employment in the public service.

At his meeting with the unions earlier this month, the President of the Treasury Board stated that so much time has now elapsed since the budget that the government was not able to afford any increase above zero for the first year. Therefore, the limits are zero per cent in the first year, three per cent in the second year, and three per cent in the third year.

[Traduction]

Depuis le dépôt de ces prévisions de dépense, y a-t-il eu de nouveaux événements, dus à des facteurs économiques ou internationaux, qui vous portent à croire que les chiffres contenus dans ces prévisions de dépense ne correspondent pas au résultat final éventuel? Jugez-vous nécessaire de nous avertir d'une éventuelle sous-estimation ou surestimation des dépenses budgétées?

En second lieu, pourriez-vous nous dire ce qu'il est ressorti de vos négociations avec M. McBean et les syndicats représentants les employés de la fonction publique au cours des deux derniers mois? Allons-nous avoir des problèmes avec les fonctionnaires au Canada? Serez-vous en mesure de limiter les augmentations à 3 p. 100 sans devoir vous battre ou recourir à la voie législative?

M. Cappe : Pour répondre à la première partie de votre question, honorable sénateur, aucun élément des prévisions économiques n'a changé de façon sensible. Le sénateur Oliver a soulevé la question du fonds de réserve de la défense et nous y avons répondu. En ce qui a trait au rendement économique, le ministère des Finances n'a pas encore remanié ses prévisions. Tant qu'un examen officiel n'aura pas eu lieu, rien ne nous porte à croire que le gouvernement n'a pas besoin des dépenses budgétées ou qu'il ne dépensera pas les crédits demandés.

Le sénateur Simard : Que pouvez-vous nous dire au sujet de vos négociations avec les syndicats?

M. Clark : En ce qui a trait aux négociations collectives dans la fonction publique, sénateurs, le président du Conseil du Trésor a rencontré dernièrement les dirigeants des syndicats de la fonction publique auxquels il a réitéré la détermination du gouvernement de respecter les lignes directrices prévues dans le budget.

Vous connaissez la réponse des syndicats de la fonction publique. Nous poursuivons les discussions, du moins avec ceux qui sont encore à la table de négociation, et nous verrons comment les choses évoluent au cours des prochains mois. Le gouvernement a déclaré dans l'exposé budgétaire et en d'autres occasions par la suite qu'il est disposé à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les lignes directrices énoncées dans le budget sont respectées, tout en évitant une diminution de services induite pour les Canadiens.

Le sénateur Simard : Votre politique se fonde toujours sur la limite de 3 p. 100; autrement dit, aucune augmentation de traitement de plus de 3 p. 100 ne sera accordée?

M. Clark : C'est un programme sur trois ans. Le président du Conseil du Trésor a signalé que les hausses de 3 p. 100 ne devaient pas être approuvées pour ces trois ans. Pour la première année, l'exposé budgétaire n'a prévu aucune augmentation de la masse salariale des ministères. Toute augmentation supérieure à 0 p. 100 sera compensée par une suppression d'emploi à la fonction publique.

Lors de sa rencontre avec les syndicats au début du mois, le président du Conseil du Trésor a déclaré qu'il s'était écoulé tant de temps depuis le dépôt du budget que le gouvernement n'était plus en mesure d'accorder la moindre augmentation de traitement au cours de la première année. Par conséquent, les

[Text]

Senator Simard: Up until now, was that public information?

Mr. Clark: Yes. The President of the Treasury Board stated that in response to questions in the House of Commons.

The Chairman: If there are no other questions, I would like to thank our very competent witnesses for their help.

I now require a motion to allow the presentation of an interim report on these Main Estimates. An interim report will allow us to keep the order of reference during the summer months in order to line up our study for this fiscal year.

Senator Simard: Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Pursuant to rule 84, the chairman is authorized to report expenses incurred by the committee during the previous session of Parliament. I require a motion regarding the presentation of that report.

Senator Simard: Mr. Chairman, I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

plafonds sont fixés à 0 p. 100 la première année, 3 p. 100 la deuxième année et 3 p. 100 la troisième année.

Le sénateur Simard : Cette décision est-elle déjà du domaine public?

M. Clark : Oui. Le président du Conseil du Trésor a fait cette déclaration en réponse à des questions posées à la Chambre des communes.

Le président : S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier nos éminents témoins de leur aide.

Quelqu'un veut-il proposer une motion en vue d'autoriser la présentation d'un rapport provisoire sur le Budget principal des dépenses? Ce rapport provisoire nous permettra de conserver notre ordre de renvoi pendant l'été afin d'organiser notre étude pour l'année financière en cours.

Le sénateur Simard : Je propose cette motion, monsieur le président.

Le président : Etes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

Le président : En conformité de l'article 84 du Règlement, le président est autorisé à faire rapport des dépenses subies par le Comité au cours de la session parlementaire précédente. J'ai besoin d'une motion en vue de présenter ce rapport.

Le sénateur Simard : Je propose la motion, monsieur le président.

Le président : La motion est-elle adoptée, honorables sénateurs?

Des voix : D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board of Canada:

Mr. Ian Clark, Secretary;
Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch;

Mr. G. G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Branch.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. J. A. Macdonald, Comptroller General of Canada.

Du Conseil du Trésor du Canada:

M. Ian Clark, secrétaire;
M. Mel Cappe, secrétaire adjoint, Direction des programmes;
M. G. G. Capello, secrétaire adjoint, Direction du personnel.

Du Bureau du contrôleur général du Canada:

M. J. A. Macdonald, contrôleur général du Canada.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, October 24, 1991
Wednesday, October 30, 1991

Le jeudi 24 octobre 1991
Le mercredi 30 octobre 1991

Issue No. 3:

**Business of the Committee
and
Second proceedings on:**

The examination of Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

Fascicule n° 3

**Travaux du Comité
et
Deuxième fascicule concernant:**

L'étude du Budget des dépenses
déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
and

The Honourable Senators:

Atkins	Kinsella
Beaulieu	Marsden
Bolduc	*Murray
Buckwold	(or Lynch-Staunton)
Doody	Simard
Eyton	Sparrow
*Frith	Stewart
(or Molgat)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Lynch-Staunton substituted for that of the Honourable Senator Doody (September 17, 1991).

The names of the Honourable Senators Beaulieu and Doody substituted for those of the Honourable Senators Castonguay and Oliver (October 17, 1991).

The names of the Honourable Senators Petten and Buckwold substituted for those of the Honourable Senators Sparrow and Fairbairn (October 23, 1991).

The name of the Honourable Senator Atkins substituted for that of the Honourable Senator Buchanan (October 24, 1991).

The name of the Honourable Senator Sparrow substituted for that of the Honourable Senator Petten (October 25, 1991).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Kinsella
Beaulieu	Marsden
Bolduc	*Murray
Buckwold	(ou Lynch-Staunton)
Doody	Simard
Eyton	Sparrow
*Frith	Stewart
(ou Molgat)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Lynch-Staunton substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (17 septembre 1991).

Les noms des honorables sénateurs Beaulieu et Doody substitués à ceux des honorables sénateurs Castonguay et Oliver (17 octobre 1991).

Les noms des honorables sénateurs Petten et Buckwold substitués à ceux des honorables sénateurs Sparrow et Fairbairn (23 octobre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Atkins substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan (24 octobre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Sparrow substitué à celui de l'honorable sénateur Petten (25 octobre 1991).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session de la trente-quatrième législature soient déferés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 24, 1991
(3)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 o'clock a.m. this day, in Room 256-S, to organize the activities of the Committee.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Buckwold, Doody, Kinsella, Leblanc (*Saurel*), Marsden, Petten and Stewart. (8)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Officials Reporters of the Senate.

The Clerk of the Committee informed the members of the resignation of the Honourable Senator Bolduc as the Chairman of the Committee.

Pursuant to *Rule 89*, the Clerk of the Committee then presided over the election of a Chairman.

The Honourable Senator Kinsella moved,—That the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*) be the Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Leblanc took the Chair.

The Honourable Senator Petten moved,—That the Honourable Senator Bolduc be elected Deputy Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

It was agreed,—That the Sub-Committee on Agenda and Procedure be composed of the Chairman, the Deputy Chairman, and the Honourable Senator Kinsella and that the quorum be two (2) members.

The Honourable Senator Stewart moved,—That, *pursuant to Rule 90*, the Chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Marsden moved,—That the Committee be empowered to retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; that professional personnel or experts provided by the Parliamentary Centre be entitled to take part in the Committee's proceedings; that the Chairman on behalf of the Committee direct the staff of the Parliamentary Centre in the preparation of studies, analysis and summaries.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Petten moved,—That the Chairman, to allow the Committee to undertake its work on Estimates and legislation, be authorized to submit a budget for the period ending 31 March 1992 to the Standing Senate Committee on Internal Economy.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 OCTOBRE 1991
(3)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 heures aujourd'hui dans la salle 256-S afin d'organiser ses activités.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Buckwold, Doody, Kinsella, Leblanc (*Saurel*), Marsden, Petten et Stewart. (8)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la Recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le greffier du Comité informe les membres de la démission de l'honorable sénateur Bolduc de son poste de président du Comité.

Conformément à l'article 89 du Règlement, le greffier du Comité préside alors à l'élection d'un président.

L'honorable sénateur Kinsella propose,—Que l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*) soit le président de ce Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Leblanc prend le fauteuil.

L'honorable sénateur Petten propose,—Que l'honorable sénateur Bolduc soit élu président suppléant du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu,—Que le Sous-comité du programme et de la procédure se compose du président, du président suppléant et de l'honorable sénateur Kinsella et que le quorum soit de deux (2) membres.

L'honorable sénateur Stewart propose,—Que, conformément à l'article 90 du Règlement, le président soit autorisé à tenir des réunions et à recevoir et autoriser l'impression de témoignages en l'absence de quorum.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Marsden propose,—Que le Comité soit habilité à retenir les services du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur; que le personnel professionnel ou les experts fournis par le Centre parlementaire puissent participer aux délibérations du Comité; que le président, au nom du Comité, puisse superviser le Centre parlementaire dans la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Petten propose,—Que le président, pour permettre au Comité d'entreprendre ses travaux sur le budget et textes législatifs, soit autorisé à soumettre un budget pour la période se terminant le 31 mars 1992 au Comité sénatorial permanent de la régie interne.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Marsden moved,—That, *pursuant to Rule 3:05 of Appendix II*, the signing authority for certifying the accounts payable by the Committee be delegated to either the Chairman or the Clerk of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Buckwold moved,—That, *pursuant to Rule 103*, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited to appear before the Committee and that for such payment of expenses, a maximum of three (3) representatives per organization be established.

Following discussion, an amendment to the motion was proposed: That the word *may* be added to the motion.

The question being put on the amendment, it was—
Resolved in the affirmative.

The motion, as amended, read: That, *pursuant to Rule 103*, reasonable travelling and living expenses *may* be paid to witnesses invited to appear before the Committee and that for such payment of expenses, a maximum of three (3) representatives per organization be established.

The question being put on the motion, as amended, it was—
Resolved in the affirmative.

At 11:55 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 30, 1991
(4)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 2:00 o'clock p.m. this day, in Room 257-EB, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Kinsella, Marsden and Simard.
(5)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

Witnesses:

From the Treasury Board of Canada:

Mr. Ian Clark, Secretary;
Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch;
Mr. G.G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Branch.

From the Privy Council Office:

Mr. Nicholas d'Ombain, Deputy Secretary to the Cabinet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Marsden propose,—Que, conformément à l'article 305 de l'Annexe II, le pouvoir de certifier les comptes payables par le Comité soit délégué soit au président soit au greffier du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buckwold propose,—Que, conformément à l'article 103 du Règlement, des indemnités raisonnables pour frais de déplacement et frais courants soient versées aux témoins invités à comparaître devant le Comité et que ces indemnités ne soient pas versées à plus de trois (3) représentants par organisation.

À la suite d'une discussion, un amendement à la motion est proposé: Que les mots puissent être ajoutés à la motion.

L'amendement, mis aux voix, est adopté.

La motion modifiée se lit comme suit: Que, conformément à l'article 103 du Règlement, des indemnités raisonnables pour frais de déplacement et frais courants soient versées aux témoins invités à comparaître devant le Comité et que ces indemnités ne puissent être versées à plus de trois (3) représentants par organisation.

La motion modifiée, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 55 le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 30 OCTOBRE 1991
(4)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 14 h aujourd'hui dans la salle 257-EB, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Kinsella, Marsden et Simard. (5)

Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la Recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 juin 1991, continue son examen du budget des dépenses principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1992.

Témoins:

Du Conseil du Trésor du Canada:

M. Ian Clark, secrétaire;
M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes;
M. G. G. Capello, direction de la politique du personnel.

Du Bureau du Conseil privé:

M. Nicholas d'Ombain, sous-secrétaire du Cabinet.

Mr. Clark made opening remarks following which he and the other witnesses answered questions.

At a later date, officials of Treasury Board will provide written responses to questions asked by Members of the Committee.

At 3:50 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

M. Clark fait des remarques préliminaires et lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À une date ultérieure, les représentants du Conseil du Trésor fourniront des réponses écrites aux questions posées par les membres du Comité.

À 15 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, October 24, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to organize the activities of the committee.

Mr. John Desmarais, Clerk of the Committee: I call the meeting to order.

Senator Bolduc: Honourable senators, at the beginning of this session of Parliament, we decided to proceed with this committee. It was not possible to have all the members attend, but nevertheless the intent was to elect a Senator Leblanc as chairman. Instead however, I was elected to the Chair.

Now Senator Leblanc is with us. Therefore I sent a letter to the clerk of this committee, informing him of my intention to resign and suggesting that we proceed to the election of a new chairman and a deputy chairman.

Mr. John Desmarais, Clerk of the Committee: Senator Bolduc indicated in the spring of this year that it was his intention to have all members take part in the proceedings of this committee and that, therefore, in a more or less traditional way, a member of the opposition should chair this committee.

I have received from Senator Bolduc notification of his resignation of the chair of this committee. He will remain a member of the committee but he wishes to resign the chair. As a consequence of this, the chair is now vacant.

The first item of business, then, on the agenda before you is the election of a new chairman. I am prepared to receive nominations.

Senator Kinsella: I move that the Honourable Senator Leblanc take the chair as chairman of this committee.

Mr. Desmarais: It has been moved by the Honourable Senator Kinsella that the Honourable Senator Leblanc be elected chairman of this committee. Are there any other nominations?

Senator Petten: I move that nominations close.

Mr. Desmarais: It has been moved by the Honourable Senator Kinsella that the Honourable Senator Leblanc be elected chairman of this committee. Is it your pleasure to adopt this motion?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Desmarais: I declare the Honourable Senator Leblanc elected chairman of this committee.

Senator Fernand Leblanc (Chairman) in the Chair.

The Chairman: First, I should like to thank Senator Bolduc, who has been handling the committee so well. I should also like to thank Senator Doody—unfortunately he is not here at this time. At the first committee meeting he mentioned that Senator Bolduc would take over the chairmanship only temporarily, or until the whips reached an agreement, so that the Liberal senators might be nominated to sit on this and other committees, which has not been the case this session until now.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 octobre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour organiser les travaux du Comité.

M. John Desmarais, greffier du Comité: La séance est ouverte.

Le sénateur Bolduc: Honorables sénateurs, nous avons décidé au début de cette session de reprendre les séances de ce comité. Il était impossible à tous les membres d'être présents, mais l'objet de la réunion était d'élire le sénateur Leblanc président. Cependant, c'est moi qui ait été élu.

Le sénateur Leblanc est parmi nous. J'ai donc envoyé une lettre à notre greffier en l'informant de ma démission et en lui demandant de procéder à l'élection d'un président et d'un vice-président.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Le sénateur Bolduc nous a signalé au printemps dernier que les membres du Comité souhaitaient que tous soient présents à cette réunion et que, comme le veut la tradition, un député de l'opposition préside notre Comité.

Le sénateur Bolduc m'a informé de sa démission en tant que président de notre Comité. Il continuera à en faire partie, mais il ne veut plus assurer la présidence. En conséquence, il faut maintenant lui trouver un remplaçant.

Le premier article à l'ordre du jour que vous avez sous les yeux est donc l'élection du président. Je suis prêt à recevoir des candidatures.

Le sénateur Kinsella: Je propose que l'honorable sénateur Leblanc occupe le fauteuil en tant que nouveau président du Comité.

M. Desmarais: L'honorable sénateur Kinsella propose que l'honorable Leblanc soit élu président du Comité. Y a-t-il d'autres propositions?

Le sénateur Petten: Je propose qu'il soit nommé.

M. Desmarais: L'honorable sénateur Kinsella propose que l'honorable sénateur Leblanc soit élu président du Comité. Vous plaît-il d'adopter la motion?

Des voix: D'accord.

M. Desmarais: Je déclare l'honorable sénateur Leblanc élu président du Comité.

Le sénateur Fernand Leblanc (président) prend le fauteuil.

Le président: Tout d'abord, je tiens à remercier le sénateur Bolduc qui a si bien dirigé notre Comité. Je tiens également à remercier le sénateur Doody — malheureusement, il n'est pas là pour le moment. Lors de la première réunion du Comité, il a déclaré que le sénateur Bolduc n'occuperait le fauteuil qu'à titre provisoire, jusqu'à ce que les whips s'entendent de façon à désigner les sénateurs libéraux devant siéger à notre Comité et à d'autres, ce qui n'avait pas encore été fait pendant cette session.

[Text]

This week a report of the Selection Committee was presented and accepted by the Senate appointing a list of senators to various committees. That included the Standing Senate Committee on National Finance. I am glad to be back in the saddle. I hope that you will bear with me this morning and we will try to complete our agenda for today.

We must move now to the election of the deputy chairman.

Senator Petten: I should like to nominate Senator Bolduc as deputy chairman.

The Chairman: It is moved that Senator Bolduc be elected deputy chairman. Are there any other nominations? If not, nominations are closed. Is it agreed?

Hon. Senators: Hear, hear!

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We must also elect a Sub-Committee on Agenda and Procedure, or steering committee. The sub-committee is usually composed, in part, of the chairman and deputy chairman. I would suggest that we have one other member from the Conservative party to serve on that committee. Are there any nominations? Senator Kinsella, will you serve on the steering committee?

Senator Kinsella: I do not see any other Conservative members. I would be happy to serve on the steering committee.

The Chairman: We therefore have the sub-committee made up of the chairman, the deputy chairman and senator Kinsella. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Next, the quorum of the steering committee shall be composed of two members. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We now go to Appendix (A) of our agenda.

Mr. Desmarais: You will find the Appendix at the back. When the committee originally organized itself in early June, a number of basic motions were proposed at that time. Motion No. 5 in Appendix (A) involves permission to print. We needed permission to print, and it was moved by Senator Doody and agreed that the committee print 500 copies of its proceedings, which is the usual number. That motion was agreed to on June 6.

We can move on now to item No. 6 on the agenda.

The Chairman: That is, holding a meeting without a quorum.

Senator Stewart: I so move that item on the agenda.

[Traduction]

Cette semaine, un rapport du Comité de sélection a été proposé et accepté au Sénat en vue de nommer les sénateurs devant siéger aux divers comités. Sur la liste figurait notre comité, le Comité sénatorial des finances nationales. Je suis heureux de tenir de nouveau les rênes. J'espère que vous ferez preuve de patience ce matin, car nous allons essayer de terminer l'ordre du jour aujourd'hui.

Nous devons maintenant proposer une motion pour l'élection du vice-président.

Le sénateur Petten: Je voudrais désigner le sénateur Bolduc comme vice-président.

Le président: Il est proposé que le sénateur Bolduc soit élu vice-président du Comité. Y a-t-il d'autres noms à proposer? Au cas contraire, les mises en candidature sont terminées. D'accord?

Des voix: Bravo!

Le président: Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Il nous faut également désigner un sous-comité du programme et de la procédure, aussi appelé comité directeur. Le sous-comité se compose généralement du président et du vice-président. Je propose de désigner un autre député conservateur pour siéger au comité directeur. Y a-t-il des candidatures? Sénateur Kinsella, voulez-vous siéger au comité directeur?

Le sénateur Kinsella: Je ne vois pas d'autres députés conservateurs. Je serais heureux de siéger au comité directeur.

Le président: Le sous-comité est donc composé du président, du vice-président et du sénateur Kinsella. Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

En outre, le quorum du comité directeur sera de deux membres. Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Motion adoptée.

Nous passons maintenant à l'Annexe (A).

M. Desmarais: Vous trouverez les annexes à la fin. Lors de la séance d'organisation du Comité, au début juin, certaines motions fondamentales ont été proposées. La motion n° 5 à l'Appendice (A) concerne l'autorisation d'imprimer. Nous avions besoin d'une autorisation pour imprimer nos délibérations et le sénateur Doody a proposé une motion à cet effet; il a été convenu que le Comité imprimerait 500 exemplaires de ses délibérations. La motion a été adoptée le 6 juin dernier.

Nous pouvons maintenant passer à l'article 6 à l'ordre du jour.

Le président: Il s'agit des réunions sans quorum.

Le sénateur Stewart: Je propose cet article de l'ordre du jour.

[Text]

The Chairman: Pursuant to rule 90, it is moved by the Honourable Senator Stewart that the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We now move to Appendix (A), item No. 7 on the agenda. This involved a motion to engage research staff. It was moved by the Honourable Senator Doody on June 6, 1991, and agreed that the committee be empowered to retain the services of such expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary.

We then had the presentation of the motion to the Senate that was moved by Senator Doody. It was agreed that the chairman of the committee be authorized to propose to the Senate that the National Finance Committee have the power to engage the services of such counsel and technical, clerical and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject matter of bills and Estimates as are referred to it.

Mr. Desmarais: That was done by Senator Bolduc. He presented that motion in the Senate on June 17. It is still sitting in his name on the Order Paper under "Motions".

The Chairman: The notice of motion given by the Honourable Senator Bolduc on June 17, 1991, was:

That the Standing Committee on National Finance have power to engage the services of such counsel and technical, clerical, and other personnel as may be necessary for the purpose of its examination and consideration of such bills, subject matter of bills, and estimates as are referred to it.

That has not yet been accepted by the Senate. Senator Bolduc, do you intend to move that motion?

Senator Bolduc: Yes.

The Chairman: The next item is No. 9 on the agenda. This is a motion to engage research staff from the Parliamentary Centre.

Senator Marsden: I so move that motion.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Marsden that the committee be empowered to retain the services of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade; that professional personnel or experts provided by the Parliamentary Centre be entitled to take part in the committee's proceedings; that the chairman, on behalf of the committee, direct the staff of the Parliamentary Centre in the preparation of studies, analysis and summaries.

For a few years we have had Ted Ketchum, who has done a good job. Is it agreed that the motion shall carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

[Traduction]

Le président: Conformément à l'article 90 du Règlement, l'honorable sénateur Stewart propose que le président soit autorisé à tenir des réunions pour entendre les témoignages et en autoriser la publication en l'absence d'un quorum. Etes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée.

Nous passons maintenant à l'Annexe (A), article 7 à l'ordre du jour. Il s'agit d'une motion pour engager le personnel de recherche. Il a été proposé par le sénateur Doody le 6 juin 1991 et convenu que le Comité soit habilité à retenir les services de conseillers et aussi à engager le personnel professionnel et de soutien nécessaire.

Il y a ensuite la présentation d'une motion au Sénat, proposée par le sénateur Doody. Il a été convenu que le président du Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à proposer au Sénat que le Comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres éléments nécessaires pour examiner les projets de loi, la teneur des projets de loi et les prévisions budgétaires (qui lui ont été déferés ou lui seront déferés).

M. Desmarais: C'est le sénateur Bolduc qui a présenté cette motion au Sénat le 17 juin. Est-elle toujours inscrite à son nom au Feuilleton sous le titre «Motions».

Le président: Voici le texte de l'avis de motion proposée le 17 juin dernier par l'honorable sénateur Bolduc:

Que le président du Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à proposer au Sénat que le Comité soit habilité à retenir les services de conseillers, techniciens, employés de bureau ou autres éléments nécessaires pour examiner les projets de loi, la teneur des projets de loi et les prévisions budgétaires (qui lui ont été déferés ou lui seront déferés).

Cette motion n'a pas encore été acceptée par le Sénat. Sénateur Bolduc, comptez-vous la proposer?

Le sénateur Bolduc: Oui.

Le président: Nous passons maintenant à l'article 9 à l'ordre du jour. Il s'agit d'une motion pour engager du personnel de recherche du Centre parlementaire.

Le sénateur Marsden: Je propose la motion.

Le président: L'honorable sénateur Marsden propose que le Comité soit habilité à retenir les services du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur; que les professionnels ou spécialistes du Centre parlementaire soient autorisés à participer aux travaux du Comité; que le président, au nom du Comité, confie au personnel du Centre parlementaire la préparation d'études, d'analyses et de résumés.

Depuis quelques années, nous retenons les services de Ted Ketchum, qui a fait du bon travail. Etes-vous d'accord pour adopter la motion?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

[Text]

We now proceed to item No. 10, "Motion to Authorize Proposed Budget".

Senator Petten: I so move.

The Chairman: It is moved by the Honourable Senator Petten that, in order to allow the committee to undertake its work on Estimates and legislation, the chairman be authorized to submit a budget for the period ending 31 March, 1992, to the Standing Committee on Internal Economy.

Senator Bolduc: Will it be for seven or eight months?

The Chairman: We have prepared a budget for eight months.

Senator Bolduc: I had some informal commitments.

The Chairman: We will distribute the budget. We owe money to the Parliamentary Centre.

Are there any questions on the budget? As usual, we have professional and special services. We also have transportation and communications and all other expenditures. You will find more details of the explanation of budget items on the next page. There are more details given there. I do not have to read it because you all have it in your hands.

The motion has been moved by Senator Petten. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. Mr. Ketchum, you can come up here in case we need you for other purposes.

Mr. Desmarais: We are now at item No. 11. Please turn to Appendix (A). On June 18 it was moved by Senator Simard and agreed that pursuant to rule 84, the chairman be authorized to report expenses incurred by the committee during the previous session of Parliament. That report has been presented. Senator Bolduc made that report to the Senate.

We are now on item No. 12.

The Chairman: That item deals with the authorization of accounts. I need a motion that, pursuant to rule 3:05 of Appendix II, the signing authority for certifying the accounts payable by the committee be delegated to—and usually it was Mr. John Desmarais or myself, or one of the two. If Mr. Desmarais is absent and something comes up, then I can pick it up. Otherwise, it is usually Mr. Desmarais who looks after that in his capacity as the clerk. May I have someone move that motion?

Senator Marsden: I so move that either the chairman or Mr. John Desmarais have that signing authority.

The Chairman: Thank you. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Travelling expenses of witnesses is next. Who will move that motion?

[Traduction]

Nous passons maintenant à l'article n° 10, «Motion pour approuver le budget proposé».

Le sénateur Petten: Je propose la motion.

Le président: L'honorable sénateur Petten propose que le président, afin de permettre au Comité d'entreprendre son étude du Budget des dépenses et de la législation, soit habilité à soumettre le budget approuvé pour la période se terminant le 31 mars 1992 au Comité permanent de la régie intérieure.

Le sénateur Bolduc: Portera-t-il sur une période de sept ou de huit mois?

Le président: Nous avons préparé un budget pour huit mois.

Le sénateur Bolduc: J'ai quelques engagements officieux, dans ces conditions.

Le président: Nous distribuerons le budget pour une période de huit mois. Nous devons encore de l'argent au Centre parlementaire.

Y a-t-il des questions sur le budget? Comme d'habitude, nous prévoyons des services professionnels et spéciaux. Il y a également les frais de transport et de communication et toutes les autres dépenses. Vous trouverez plus de détails expliquant les divers postes budgétaires à une autre page. Je n'ai pas besoin de la lire puisque vous l'avez tous sous les yeux.

La motion est proposée par le sénateur Stewart. Vous plait-il de l'adopter?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée. Monsieur Ketchum, approchez-vous de la table au cas où nous ayons besoin de vous pour d'autres choses.

M. Desmarais: Nous en sommes à l'article 11, qui nous renvoie à l'Annexe (A). Le 18 juin, il a été proposé par le sénateur Simard et convenu que, conformément à l'article 84 du Règlement, le président soit autorisé à faire rapport des dépenses encourues par le Comité au cours de la session précédente. Ce rapport a été présenté au Sénat, par le sénateur Bolduc.

Passons maintenant à l'article 12.

Le président: Il s'agit de la certification des comptes. Je demande à l'un des membres du Comité de proposer une motion portant que, conformément à l'article 3:05 de l'Annexe II du Règlement, l'autorisation de signer pour certifier les comptes à payer au nom du Comité soit déléguée à — il s'agit en général de M. John Desmarais ou de moi-même, ou n'importe lequel des deux. Si M. Desmarais est absent et qu'un problème se pose, je peux le remplacer. Autrement, c'est d'ordinaire M. John Desmarais qui s'en occupe en sa qualité de greffier du Comité. Quelqu'un peut-il proposer cette motion?

Le sénateur Marsden: Je propose que le président ou M. John Desmarais soit autorisés à signer.

Le président: Merci. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Le prochain article porte sur les frais de déplacement des témoins. Qui va proposer cette motion?

[Text]

Senator Buckwold: I so move.

The Chairman: Thank you. It is moved by the Honourable Senator Buckwold that, pursuant to rule 103, reasonable travelling and living expenses be paid to witnesses invited to appear before the committee, and that for such payment of expenses, a maximum of three representatives per organization be established. It could be two, one or four, but we thought that three would be sufficient.

Senator Stewart: Am I correct in thinking that the word "invited" is to be given a very narrow interpretation? As I understand the practice—and I am not speaking specifically about this committee—we do not pay travelling and living expenses for most of our witnesses but that we pay where we virtually insist that the witness attend. Is that correct?

The Chairman: That has been the custom of this committee, yes.

Senator Stewart: Yes. With that understanding, I have no problem with this.

The Chairman: Senator Doody, I already thanked you for what you said at the first meeting of this committee regarding my being chairman.

Senator Doody: Thank you.

The Chairman: I want to congratulate you on your election to the chair of the Canadian branch of the Commonwealth Parliamentary Association.

Senator Doody: Yes; I was very gratified last evening. I congratulate you on your re-establishment as chairman of this committee and apologize for being late; I was at the Internal Economy committee meeting.

I have one question further to Senator Stewart's legitimate point. My memory tells me that we did not have a special vote to pay expenses of witnesses but that when the occasion demanded and witnesses needed assistance, there was a Clerk's vote to which we used to apply. The Clerk has a vote to pay all witnesses, is that not the case?

It seems to me—and it is not a big point; I will not press it—that if we have a vote in that allocation and it becomes general knowledge, far more people will be saying that the vote is there to pay witnesses, so why should my company or university pay it if you have the money there to do it? Is there some reason why we are changing from the old system of using the general Clerk's witness vote, or is this a new procedure?

Mr. Desmarais: This is not a new procedure. This has been the standard motion in this committee for some number of years.

Senator Doody: Was it there when I was chairman?

Mr. Desmarais: Probably. The vote of the Clerk to pay the expenses of witnesses is something that is reasonably recent—and by that I mean within the last four or five years. Prior to that time we had to estimate the amount of money that the

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Je propose la motion.

Le président: Merci. L'honorable sénateur Buckwold propose que, conformément à l'article 103 du Règlement, des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés aux témoins invités à comparaître devant le Comité et ce, jusqu'à concurrence de trois délégués par organisme. Il pourrait y en avoir un, deux ou quatre, mais nous avons jugé que trois suffisaient.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de penser que le terme «invités» a ici un sens très restreint? Si je ne m'abuse, l'usage veut — et je ne parle précisément de notre Comité — que nous ne versions pas les frais de déplacement et de séjour à la plupart de nos témoins, mais que nous les défrayions dans les cas où nous insistons pour qu'ils comparaissent devant le Comité. Ai-je bien compris?

Le président: En effet, c'est l'usage à notre Comité.

Le sénateur Stewart: Oui. Cela étant entendu, je n'y vois rien à redire.

Le président: Sénateur Doody, je vous ai déjà remercié des remarques bienveillantes que vous avez faites à cette première réunion au sujet de mon élection en tant que président.

Le sénateur Doody: Merci.

Le président: Je tiens à vous féliciter d'avoir été élu président de la section canadienne de l'Association parlementaire du Commonwealth.

Le sénateur Doody: Oui. J'ai été très honoré hier soir. Pour ma part, je vous félicite d'avoir été désigné à nouveau président de notre Comité et je vous demande d'excuser mon retard; j'assistais à une réunion de la Régie intérieure.

J'ai une question qui fait suite à l'argument valable soulevé par le sénateur Stewart. Si ma mémoire est bonne, nous n'avions pas de crédit spécial pour payer les dépenses des témoins, mais lorsque les circonstances l'exigeaient et que les témoins avaient besoin d'aide, nous avions l'habitude d'imputer ces dépenses au crédit du greffier. Le greffier a un crédit pour payer les dépenses de tous les témoins, n'est-ce pas?

A mon avis — mais ce n'est pas si important et je n'insisterai pas là-dessus — s'il existe une affectation de crédits à cet effet et que la nouvelle se répand, de plus en plus de gens diront que le Comité a les fonds nécessaires pour défrayer les témoins et que, dans ces conditions, leur entreprise ou leurs universités n'ont pas besoin de payer. Y a-t-il une raison d'abandonner l'ancien système qui consistait à utiliser le crédit général du greffier consacré aux frais des témoins, ou est-ce la nouvelle façon de procéder?

M. Desmarais: Ce n'est pas une nouvelle procédure. Il s'agit d'une motion courante que le Comité adopte depuis déjà quelques années.

Le sénateur Doody: Était-ce la même chose lorsque j'étais président?

M. Desmarais: Sans doute. Le crédit du greffier visant à rembourser les dépenses des témoins est une mesure relativement récente — j'entends qu'elle remonte à quatre ou cinq ans.

[Text]

National Finance committee would need in the course of a fiscal year to pay witnesses.

Senator Doody: So in effect there are two votes to pay the witnesses: The Clerk has a vote to which we can apply and the individual committee has a vote.

Mr. Desmarais: We do not now put in amounts of money to cover witnesses' expenses. This is simply a limiting motion. There is no section of the committee's budget for witnesses' expenses.

Senator Doody: Thank you.

Senator Bolduc: It is understood that it applies when we say that witnesses are invited to attend before the committee? Is that the same meaning?

Mr. Desmarais: Yes. Witnesses must be invited by the committee. Generally speaking, we have been abstemious as a committee; we have not incurred great expense. We do pay the expenses of the odd witness, but over the years it has been very keenly watched.

The Chairman: Those who invite themselves are well received. We like to have them but we do not pay for their expenses.

Senator Buckwold: As a stand-in member of this committee, I am worried about a resolution like this because every committee can do it over and over again. Why not put the words "may be" in there, because the way it is here, there is an indication that it be made. If anyone knew about it, they could send in their bill and you would have to pay it. Without upsetting some internal plan, perhaps the words "may be paid to witnesses" could be inserted there so that you do not get locked into having to pay it to anyone who wants it.

The Chairman: Senator Buckwold has proposed an amendment to the motion. Is that amendment agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the motion pass, as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried. We will put the word "may be" in there so that it is clear that we may pay, but we do not necessarily do so.

The next item is "Other Matters". Our timetable for sitting is usually Wednesday evening at six and Thursday day morning at 11. The Wednesday evening meeting is usually held in room 356-S. Today it was held in 256-S. This room is always reserved for us. I think we had agreed at one time to make a study under the Main Estimates, but first we should have a meeting with Treasury Board regarding the Main Estimates and the thrust of the entire Main Estimates.

There is a document prepared by Mr. John Desmarais, which is a good document. It is an introduction to the Standing Senate Committee on National Finance. We usually make very good studies. It was suggested at one time that we study

[Traduction]

Auparavant, il fallait estimer les fonds dont nous devions avoir besoin au cours d'un exercice pour défrayer les témoins.

Le sénateur Doody: En fait, il y avait deux crédits pour rembourser les témoins: le greffier a un crédit auquel nous pouvons imputer ces dépenses et le Comité en a un aussi.

M. Desmarais: Nous ne prévoyons pas les sommes d'argent visant à rembourser les frais des témoins. Il s'agit simplement d'une motion qui fixe un plafond. Aucun article du budget ne s'applique aux dépenses des témoins.

Le sénateur Doody: Merci.

Le sénateur Bolduc: Il est entendu que cette motion s'applique lorsque les témoins sont invités à comparaître devant notre Comité? C'est bien ce que cela veut dire?

M. Desmarais: Oui. Ils doivent être invités par le Comité. Il s'agit d'une motion du Comité à cet effet. En général, notre Comité a eu beaucoup de chance dans la mesure où il n'a jamais engagé de trop fortes dépenses. Nous payons les dépenses d'un témoin à l'occasion mais, au fil des ans, nous avons surveillé de près nos dépenses.

Le président: Quant à ceux qui s'invitent, ils sont bien accueillis. Nous sommes heureux de les entendre, mais nous ne remboursons pas leurs frais.

Le sénateur Buckwold: En tant que remplaçant à ce comité, ce genre de motion me préoccupe parce que tous les comités peuvent recommencer à l'infini. Pourquoi ne pas inclure l'expression «peuvent être» dans la motion, pour éviter tout malentendu? Si quelqu'un en était informé, il ou elle pourrait nous envoyer sa facture et il nous faudrait la payer. Sans bouleverser nos plans internes, on pourrait peut-être insérer dans la motion la phrase «peuvent être versés aux témoins» de façon à ne pas être tenus de rembourser tous ceux qui le demandent.

Le président: Le sénateur Buckwold a proposé un amendement à la motion. Etes-vous d'accord pour cet amendement?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion modifiée est-elle adoptée?

Des voix: Adoptée.

Le président: La motion est adoptée. Nous rajouterons les termes «peuvent être» dans la motion pour qu'il soit bien clair que nous pouvons rembourser ces frais, mais que ce n'est pas automatique.

L'article suivant s'intitule «Autres questions». Le calendrier de nos séances prévoit en général une réunion le mercredi à 18 heures et une le jeudi matin à 11 heures. La séance du mercredi soir a généralement lieu dans la pièce 356-S. Aujourd'hui, elle s'est tenue au 256-S. Cette salle nous est toujours réservée. Nous avons convenu à un moment donné d'entreprendre une étude découlant du Budget principal des dépenses, mais nous devrions en premier lieu rencontrer des représentants du Conseil du Trésor pour qu'ils nous expliquent l'orientation générale du Budget principal.

M. John Desmarais a préparé un document très valable. Il s'agit d'une introduction pour le Comité permanent des finances nationales. En général, nous faisons de très bonnes études. Il a été proposé à un moment donné d'étudier l'initiative Fon-

[Text]

Public Service 2000. But for the first meeting, we will start with witnesses from the Treasury Board. We may have questions to ask them. We will then move on to our study.

Senator Stewart: When you say that you will move on to your study, do you mean a study of the Estimates?

The Chairman: Yes. A study always comes with the Main Estimates.

Senator Stewart: All right. Has any thought been given to a major topical study such as the one that we did some years ago on the financing of post-secondary education, or the one that we did on Royal Recommendations? Has any thought been given to that yet? If so, what are the possibilities?

Senator Bolduc: We had some discussion about possibly examining the reform of the civil service that has been in process here for the last two years, namely, Public Service 2000. There is also a bill concerning the reform of the civil service which deals with the implementation of that proposed reform. We thought that we could look at the whole civil service management and reform. We thought that it could possibly be one subject, but this is not necessarily the only one. We thought that this could be one topic because we put some emphasis on administrative policies over the last two years. Perhaps we could do that. That was one possibility. We also have an introductory document prepared by Ted Ketchum on that.

The Chairman: To add to what Senator Bolduc has already said, we also had a paper prepared by Mr. Ketchum entitled: "Options for a Study Under the Main Estimates 1991-92", which I just received this morning. He points out that we were discussing Public Service 2000 as one possible area of study. A white paper on PS 2000 sub-titled: "The Renewal of Public Service of Canada" was released late in 1990.

A study of National Defence is also a possibility, although there may be a subcommittee on defence. There are many issues of spending and accountability here, including too many generals and admirals for a smaller Canadian force, as well as the need for base closures. The recently-announced \$800 million program to aid farmers will probably be included in Supplementary Estimates "C" at the end of the 1991-92 fiscal year. The committee already approved additional funds for Agriculture Canada, and might want to examine that department's program in more detail. Those are the possibilities.

Regarding the follow-up on education, I think Ted would like to say something in that regard.

Ted Ketchum, Adviser to the Committee: Honourable senator, what I want to speak to is our proposal to examine various aspects of the Public Service and, in particular, the Public Service 2000 reforms. Those who were members of the committee last year will recall that we completed a study of program evaluation in the Government of Canada which has engen-

[Traduction]

tion publique 2000. Toutefois, pour notre première réunion, nous commencerons par entendre les témoins du Conseil du Trésor. Nous aurons sans doute des questions à leur poser. Nous entreprendrons ensuite notre étude.

Le sénateur Stewart: Lorsque vous dites que nous entreprendrons notre étude, parlez-vous d'une étude du Budget des dépenses?

Le président: Oui. Il y a toujours une étude qui découle du Budget principal des dépenses.

Le sénateur Stewart: Très bien. A-t-on envisagé de faire une étude sur un sujet important comme celle que nous avons effectuée il y a quelques années sur le financement de l'enseignement postsecondaire, ou celle qui portait sur les Recommandations Royales? Y a-t-on réfléchi? Dans ce cas, quelles sont les possibilités?

Le sénateur Bolduc: Nous avons discuté d'un éventuel examen de la réforme de la fonction publique qui est en cours depuis deux ans, à savoir l'initiative Fonction publique 2000. Il y a aussi un projet de loi sur la réforme de la fonction publique qui traite de la mise en oeuvre de la réforme proposée. Nous avons pensé que nous pourrions examiner à la fois la gestion et la réforme de la fonction publique. Cela pourrait être regroupé en un seul sujet, mais ce n'est pas nécessairement le seul. Selon nous, c'est un sujet que nous pourrions examiner puisque, depuis deux ans, nous mettons l'accent sur les politiques administratives. C'est une possibilité. Il y a également un document d'information préparé par Ted Ketchum à ce sujet.

Le président: Pour compléter la remarque du sénateur Bolduc, M. Ketchum a également préparé un document intitulé «Options en vue d'une étude en vertu du Budget des dépenses principal pour 1991-1992», que je viens de recevoir ce matin même. Il sait que nous avons envisagé Fonction publique 2000 comme sujet d'étude possible. Un Livre blanc sur cette initiative, intitulé: «Le renouveau de la fonction publique du Canada», a été publié à la fin de l'année 1990.

Nous avons dit également que nous pourrions faire une étude sur la Défense nationale, même s'il y aura peut-être un sous-comité de la défense. Il y a dans ce domaine de nombreuses questions de dépenses et d'imputabilité, y compris un trop grand nombre de généraux et d'amiraux pour une force canadienne restreinte, ainsi que la nécessité de fermer des bases. Le programme de 800 millions de dollars visant à aider les agriculteurs, annoncé dernièrement, sera sans doute prévu dans le Budget supplémentaire «C» à la fin de l'exercice 1991-1992. Le Comité a déjà approuvé des fonds supplémentaires pour Agriculture Canada et pourrait désirer entrer plus dans les détails. Voilà les possibilités qui s'offrent à nous.

Quant à l'étude de suivi sur l'enseignement, je crois que Ted voudrait dire quelque chose à ce sujet.

Ted Ketchum, conseiller du Comité: Honorable sénateur, je voudrais dire quelques mots au sujet de notre proposition visant à examiner divers aspects de la fonction publique et surtout des réformes prévues en vertu de Fonction publique 2000. Les sénateurs qui étaient membres du Comité l'an dernier se souviennent sans doute que nous avons réalisé une étude sur l'évaluation des programmes au gouvernement du Canada.

[Text]

dered a great deal of interest in the bureaucracy generally, and in the so-called evaluation community.

One of the problems that we ran into in making our principal recommendation in that study was that the government, Treasury Board and the Office of the Comptroller General said that our recommendation ran counter to the thrust of Public Service 2000. That is to say, Public Service 2000 has within it a strong move toward decentralization with more control over programs, policies, initiatives and evaluation being given to deputy ministers. The committee had recommended that the Office of the Comptroller General be given more power to enforce standards of program evaluation.

Subsequent to the reports being tabled, the Comptroller General wrote to Senator Leblanc and said, in effect, that this recommendation could not be implemented because it ran counter to the various initiatives that the government was involved in, including Public Service 2000. One reason—and there are many—to include some of the reforms of Public Service 2000 under the heading of our principal study for the examination of the Main Estimates this year would be to maintain an element of continuity with the work we did on program evaluation.

For example, it might be appropriate to ask the Comptroller General to appear once again before this committee, or the President of the Treasury Board or his Secretary and, in the context of Public Service 2000, to ask them to comment on the work the committee has previously done. Basically, we have had our work left hanging. There has not been a formal response from the government to the report of the committee.

When Senator Leblanc, Senator Bolduc and I were discussing this issue in the spring, we decided that, indeed, it might amount to a useful extension of the work that we did. Whereas last year we confined our attention to the program evaluation function within departments, if we now studied the reform of the Public Service we would be looking at broader aspects of public administration and what the implications are for giving deputy ministers more authority, supposedly combined with more accountability, under Public Service 2000.

That is just one aspect I wanted to bring out in the rationale for undertaking, within the time we have available, which is between now and the end of the fiscal year, a more or less coherent study of aspects of reform of the Public Service. What Senator Leblanc just read from was a note that I put together last night, which you do not have, which spells out some aspects of this possible study, but which also poses as alternatives, if the committee prefers, a more in-depth study of one or more departments from the Main Estimates. In past years, that has been a tradition of the committee, as I understand it, although it was before my time. For example, a study was completed of Public Works some years ago.

[Traduction]

laquelle a suscité un vif intérêt de la part des fonctionnaires en général et des responsables.

Lorsque nous avons formulé notre recommandation principale dans le cadre de cette étude, nous nous sommes heurtés à un problème du fait que le gouvernement, le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général ont déclaré que notre recommandation allait à l'encontre de l'objectif de Fonction publique 2000. Autrement dit, Fonction publique 2000 est axée sur la décentralisation et prévoit d'accorder aux sous-ministres plus de moyens de contrôle à l'égard des programmes, des politiques, des initiatives et des évaluations. Le Comité avait recommandé de conférer plus de pouvoir au Bureau du contrôleur général pour faire respecter les normes de l'évaluation des programmes.

À la suite du dépôt des rapports, le contrôleur général a écrit au sénateur Leblanc en lui disant que cette recommandation ne pourrait pas être mise en vigueur car elle allait à l'encontre des diverses initiatives prises par le gouvernement, et notamment Fonction publique 2000. Nous souhaitons maintenir une certaine continuité dans les travaux que nous avons effectués sur l'évaluation des programmes, et c'est l'une des raisons — il y en a beaucoup d'autres — qui nous poussent à englober certaines réformes prévues en vertu de Fonction publique 2000 dans l'objet de notre étude principale portant sur le Budget principal des dépenses de cette année.

Par exemple, il serait peut-être opportun de demander au contrôleur général de comparaître une fois de plus devant notre Comité, ou encore au président du Conseil du Trésor ou à son secrétaire et, dans le contexte de Fonction publique 2000, de leur demander de donner leur avis sur les études entreprises par notre Comité par le passé. En fait, nos travaux sont restés quasiment en suspens puisque nous n'avons reçu aucune réponse officielle du gouvernement après le dépôt de notre rapport.

Quand le sénateur Leblanc, le sénateur Bolduc et moi-même discutons de cette question au printemps dernier, nous avons décidé d'élargir la portée de l'étude que nous avons effectuée. Après avoir examiné uniquement les fonctions d'évaluation de programmes dans les ministères, si nous nous penchions maintenant sur la réforme de la fonction publique, nous examinerions les aspects plus généraux de l'administration publique dans les ministères et les conséquences qu'aurait l'octroi de plus grands pouvoirs aux sous-ministres, en exigeant d'eux sans doute une plus grande obligation de rendre compte.

C'est une des raisons dont je voulais vous faire part et qui nous incitent à entreprendre dans les délais qui nous sont impartis, soit d'ici la fin de l'exercice, une étude plus ou moins cohérente des mesures de réforme proposées à la fonction publique. Le sénateur Leblanc vient de lire un passage d'une note que j'ai rédigée hier soir, dont vous n'avez pas reçu copie, où j'énonce certains éléments de cette étude éventuelle; j'y propose aussi comme solution de rechange, si le Comité préfère cette idée, une étude plus approfondie d'un ou plusieurs ministères à partir du Budget principal des dépenses. Ces dernières années, le Comité en a fait une tradition, d'après ce que je crois savoir, même si cela se passait avant mon arrivée. Par

[Text]

Senator Leblanc has also mentioned an interest in examining in depth the estimates of the Department of Multiculturalism and Citizenship. These are all possibilities that the committee may want to consider.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I suspect that we do not need a special study on the matter I am about to mention, but that we could ask questions in the context of our examination of the Estimates. The matter came to my attention during the summer. It was brought on by the public servants' strike.

On one hand, we were being told that the government and, indeed, Parliament, was being very cautious—stingy perhaps is the word—with regard to certain public servants. Yet, we continued to see news stories about generals getting raises, and deputy ministers getting raises, and the Governor of the Bank of Canada getting a raise. There seemed to be a response that somehow or other these raises did not apply in the same time period as the period for which the freeze was on.

I, for one, would like to know what really went on and what is going on because people say to me, "Those top civil servants are pretty generous with themselves, aren't they? They scratch their own backs, don't they? The minister has to make sure that his deputy minister gets a nice bonus, otherwise he won't be too cooperative." This is how the public reacts to those kind of stories. If there is any truth in it, we ought to know that it is true. If it is not true, we ought to know that it is not true.

In some way I think we ought to approach that issue. As I say, I do not think we need a special study. We could probably do it in the context of the Estimates.

The Chairman: It could be that when we call representatives of Treasury Board, we can ask them such questions. They are more or less responsible for that particular aspect of our lives.

Senator Marsden: Mr. Chairman, may I ask Senator Stewart if he is implying that, while we do not need a special study, we might need a special report; that there is something that the public deserves to know about the truth of this matter?

Senator Stewart: I do not know that I want to imply that. But it may well be that, one way or another, we may want to say something in our report to the Senate in explaining that the perception is wrong; or, indeed, unfortunately, that the perception is right. We can include that in an ordinary report to the Senate, perhaps on the Estimates.

The Chairman: When we have Treasury Board representatives before us, we can ask them such questions.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, just as a small footnote, I think that by looking at the management theory that is behind a great deal of PS2000, that that same kind of theory had to

[Traduction]

exemple, il y a quelques années, le Comité a réalisé des études sur le ministère des Travaux publics.

Le sénateur Leblanc a également manifesté un intérêt pour un examen en profondeur des prévisions de dépenses du ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté. Ce sont des possibilités que le Comité pourra envisager.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je suppose qu'il est inutile de faire une étude spéciale sur la question dont je vais parler, et que nous pourrions poser des questions dans le cadre de notre étude du Budget des dépenses. J'ai eu vent de la question pendant l'été. Elle est revenue sur le tapis pendant la grève des fonctionnaires.

D'une part, on nous a dit que le gouvernement était très prudent — pingre est peut-être le mot qui convient — à l'égard de certains fonctionnaires. Pourtant, nous avons continué d'entendre sans cesse de nouvelles histoires au sujet des augmentations qu'ont reçues des généraux ou des sous-ministres, ainsi que le gouverneur de la Banque du Canada. Le gouvernement répond que, pour une raison ou une autre, ces augmentations ne s'appliquaient pas à la même période que celle que vise le gel des salaires.

Pour ma part, j'aimerais savoir ce qui s'est vraiment passé et ce qui se passe parce que j'entends des gens dire que ces hauts fonctionnaires se montrent très généreux envers eux-mêmes, qu'ils se rendent mutuellement des petits services et que le ministre doit s'assurer que son sous-ministre obtient une prime intéressante s'il veut pouvoir compter sur sa collaboration. Voilà comment les Canadiens réagissent à ce genre de nouvelles. Si c'est vrai, nous devrions en être informés. Si ces rumeurs sont fausses, il faudrait nous le dire également.

J'estime que nous devrions aborder cette question d'une façon ou d'une autre. Je le répète, il est inutile d'entreprendre une étude spéciale. Nous pourrions sans doute en parler lors de l'étude du Budget des dépenses.

Le président: Nous pourrions peut-être poser ces questions aux représentants du Conseil du Trésor lorsqu'ils témoigneront devant le Comité. Ils sont plus ou moins responsables de cet aspect précis de notre vie.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, le sénateur Stewart sous-entend-il que même si nous n'effectuons pas d'étude spéciale, il nous faudra peut-être préparer un rapport spécial et qu'il convient d'informer le public quant à la véracité de ces rumeurs?

Le sénateur Stewart: Je ne sais pas si c'est vraiment ce que j'ai voulu dire. Il est possible toutefois que nous souhaitions faire quelques observations dans notre rapport au Sénat, pour expliquer qu'il s'agit de fausses impressions; ou en fait, malheureusement, que ces impressions sont justifiées. Nous pourrions inclure ces observations dans un rapport normal au Sénat, peut-être celui sur le Budget des dépenses.

Le président: Lorsque les représentants du Conseil du Trésor témoigneront devant le Comité, nous pourrions leur poser ces questions.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, je voudrais signaler en passant que, à mon avis, la théorie de gestion à la base de bons nombres des initiatives prévues dans Fonction

[Text]

do with the approach to compensation that they took in going out and borrowing from the private sector compensation packages. It seems to me that there is a connection.

Senator Stewart: Yes.

Senator Kinsella: I think we should explore it.

If this was mentioned before, perhaps you can remind me, Mr. Chairman, but why look at the Department of Multiculturalism and Citizenship in particular? That department has been on its feet for only a few months now, perhaps eight months or so.

The Chairman: Since 1971.

Senator Kinsella: No. We only passed Bill C-18—

The Chairman: You are talking about the bill, but the department has been in existence since 1971.

Senator Kinsella: No, the department has only been in existence since last—

Senator Doody: There was a minister.

The Chairman: The department was started by the Hon. Mr. Trudeau in 1971 and then it carried on for a while. At times the department was within another department with the same minister.

Senator Doody: It was part of the Secretary of State's department.

Senator Kinsella: But it was not a department.

Senator Marsden: It was Secretary of State until a few months ago.

Senator Kinsella: If the idea in looking at the new Department of Multiculturalism and Citizenship is to use it as an opportunity to revisit it after six months, my goodness we are quick off the mark. The department has not been functioning for all that long. Its deputy minister was appointed only four or five months ago.

Senator Marsden: In fact, they are still in the same physical space at Secretary of State, but their duty and reporting structures have been reallocated, with significant adjustment problems, to put it politely.

The Chairman: But right now this is only a suggestion. We will not do it unless we all agree that we should do it. It would seem that we are more in agreement on Public Service 2000, which would be the focus of our study.

It would seem to me that for the next little while the Senate will not sit very often, if we go by what has been going on. If we want to do some work, we will have to sit while the Senate is not sitting. I was wondering if next week we could have a meeting with representatives of Treasury Board.

Senator Doody: May I ask a question, Mr. Chairman? In the event that you are correct, and I think you probably are, that the Senate does not have a very tight schedule for the next few months and we probably will not have that many sittings,

[Traduction]

publique 2000 a un certain rapport avec la stratégie en matière de rémunération et d'avantages que le gouvernement a adoptée en s'inspirant des programmes du secteur privé. Je pense qu'il y a un rapport.

Le sénateur Stewart: En effet.

Le sénateur Kinsella: Il faudrait approfondir la question.

S'il en a déjà été question plus tôt, n'hésitez pas à me le signaler, monsieur le président, mais pourquoi faire une étude précisément sur le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté? Ce ministère a été créé il y a huit mois à peine.

Le président: Depuis 1971.

Le sénateur Kinsella: Non. Nous n'avons adopté le projet de loi C-18...

Le président: Vous parlez du projet de loi, mais le ministère existe depuis 1971.

Le sénateur Kinsella: Non, le ministère n'existe que depuis...

Le sénateur Doody: Il y avait un ministre.

Le président: Le ministère a été créé par le gouvernement Trudeau en 1971 et il a poursuivi ses activités pendant un certain temps. À certaines époques, le ministère relevait d'un autre ministère dirigé par le même ministre.

Le sénateur Doody: Il s'agissait du Secrétariat d'État.

Le sénateur Kinsella: Mais ce n'était pas un ministère.

Le sénateur Marsden: Il s'agissait du Secrétariat d'État jusqu'à il y a quelques mois.

Le sénateur Kinsella: Si l'étude sur le nouveau ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté a pour objet de profiter de l'occasion pour en faire une nouvelle évaluation au bout de six mois, on peut dire que nous ne perdons pas de temps! Le ministère n'est pas en activité depuis tellement longtemps. Son sous-ministre a été nommé il y a quatre ou cinq mois seulement.

Le sénateur Marsden: En fait, le ministère continue d'occuper des locaux au Secrétariat d'État, mais ses fonctions et son système de rapport ont été modifiés, ce qui a entraîné de gros problèmes d'adaptation, c'est le moins qu'on puisse dire.

Le président: Pour le moment, ce n'est qu'une proposition. Nous n'entreprendrons pas cette étude s'il n'y a pas de consensus parmi nous. Nous sommes apparemment tous d'accord pour examiner l'initiative Fonction publique 2000, sur laquelle portera l'essentiel de notre étude.

À mon avis, pendant encore un certain temps, le Sénat ne siégera pas très souvent, à en juger par les événements récents. Si nous voulons avancer dans nos travaux, il nous faudra siéger même lorsque le Sénat ne siège pas. Je me demandais si le Comité pourrait se réunir la semaine prochaine pour entendre le témoignage des représentants du Conseil du Trésor.

Le sénateur Doody: Puis-je poser une question, monsieur le président? Si ce que vous dites est vrai, et c'est sans doute le cas, à savoir que le Sénat n'a pas un calendrier très chargé au cours des quelques mois à venir et que nous ne siégerons sans

[Text]

is it still necessary for us to sit as a committee at night? Can we not obtain a room during the day? If there is not that much going on here, surely all the committees will not be working all of the time, and we would be able to have our meetings at a more reasonable hour.

The Chairman: A very good suggestion.

Senator Doody: That is for those of the Geritol set who do not like roaming around after dark.

The Chairman: When the Senate is not sitting it is easier to get a room at various hours during the day.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I am in total agreement with the proposal of Senator Doody. However, would it be possible for someone to put out a schedule of sittings as quickly as possible, because all that time gets filled up within minutes of the Senate adjourning.

The Chairman: That could be prepared by John. We will send it out to all the members.

Senator Stewart: Mr. Chairman, on this matter of meeting, perhaps we should not be on the record because some of the comments we make may seem trivial, and I want to proceed to make a trivial comment. Can we do it off the record?

The Chairman: We could move *in camera*, if you wish.

The committee continued *in camera*.

Ottawa, Wednesday, October 30, 1991

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand Leblanc (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This is the second meeting of the National Finance Committee to examine the Main Estimates for the fiscal year ending March 31st, 1992. We have the pleasure to have with us as witnesses from the Treasury Board Mr. Ian Clark, Secretary; Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch; and Mr. G.G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Branch. As well, we have with us Mr. Nicholas d'Ombrain, Sous-secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé.

I understand, Mr. Clark, that you have a few comments to make regarding the estimates.

Monsieur Ian Clark, secrétaire du Conseil du Trésor: Honorables sénateurs, je vous remercie de me donner cette occasion de discuter du Budget des dépenses principales du gouvernement pour l'exercice financier 1991-1992. En résumé, le Budget principal s'élève à 158 milliards de dollars et pour l'intermédiaire de celui-ci, le gouvernement a demandé au Parlement d'accorder une nouvelle autorisation de dépenser 47 milliards de dollars. Les 111 milliards restants ont trait à

[Traduction]

doute pas très souvent, notre Comité doit-il quand même continuer à siéger le soir? Ne pouvons-nous pas nous procurer une salle pendant la journée? Si les activités sont ralenties sur la colline, il est évident que tous les comités ne siégeront pas tout le temps et que nous pourrions organiser nos séances à une heure plus raisonnable.

Le président: C'est une excellente suggestion.

Le sénateur Doody: Je parle pour ceux d'entre nous qui ont atteint l'âge d'or et qui n'aiment pas traîner après la tombée de la nuit.

Le président: Lorsque le Sénat ne siège pas, il est plus facile d'obtenir une salle à diverses heures pendant la journée.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, j'appuie sans réserve la proposition du sénateur Doody. Toutefois, serait-il possible que quelqu'un établisse un calendrier des séances le plus rapidement possible, car nous commençons à être occupés dès l'instant où le Sénat ajourne ses travaux.

Le président: John pourrait préparer un calendrier que nous communiquerons à tous les membres du Comité.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, au sujet de nos séances, il conviendrait peut-être de ne pas enregistrer nos propos car certains d'entre eux peuvent paraître futiles. Je veux d'ailleurs faire une remarque futile. Pouvons-nous cesser l'enregistrement?

Le président: Nous pouvons poursuivre à huis clos si vous le désirez.

Le Comité poursuit sa séance à huis clos.

Ottawa, le mercredi 30 octobre 1991

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 14 heures pour examiner le Budget des dépenses principal présenté au Parlement pour l'exercice financier prenant fin le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand Leblanc (président) occupe le fauteuil.

Le président: Ceci est la deuxième réunion du Comité national des finances consacrée à l'examen du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier prenant fin le 31 mars 1992. Nous avons le plaisir d'accueillir comme témoins du Conseil du Trésor, M. Ian Clark, secrétaire, M. Mel Cappe, sous-secrétaire de la Direction des programmes et M. G.G. Capello, sous-secrétaire de la Direction de la politique du personnel. Nous accueillons aussi M. Nicholas d'Ombrain, sous-secrétaire du Cabinet, Bureau du Conseil privé.

Monsieur Clark, je crois que vous avez quelques commentaires à nous donner sur le Budget des dépenses.

Mr. Ian Clark, Treasury Board Secretary: Honourable senators, I want to thank you for this opportunity to discuss the government's Main Estimates for the 1991-92 fiscal year. In sum, the Main Estimates represent expenditures of \$158 billion, and the government has asked Parliament for a new spending authority of \$47 billion. The remaining \$111 billion is for legislative expenditures already approved by Parliament.

[Text]

des dépenses législatives qui ont été approuvées antérieurement par le Parlement.

So these estimates fully reflect the second-year impact of the Expenditure Control Plan announced in the 1990 budget, the 1991-92 expenditure savings flowing from the expenditure reduction, and the management improvement measures that were announced in December of 1989.

In addition, the government has further restrained operating and capital expenditures by freezing 3 percent of operating and capital budgets in the Main Estimates. Within these reduced budgets, departments are absorbing any costs associated with salary increases and other demands. These measures and other reductions are expected to generate substantial savings in future years.

As honourable senators know, we presented this material to the committee on June the 12th and the Appropriations Act received Royal Assent later that month.

We would be pleased to answer any questions you may have.

The Chairman: Mr. Cappe, do you have anything to add?

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch: No, I think we are ready to answer questions, if honourable senators have any.

The Chairman: I read in the *Ottawa Citizen* today that the government would like to spend \$50 million on a mapping plan for prosperity. Where would it get that \$50 million?

Mr. Cappe: Mr. Chairman, the \$50 million that is alluded to in the press reports will come out of the existing appropriations of the Department of Industry, Science and Technology, among others. If additional funds are required to pay for that additional program, if that program goes beyond the funding appropriations of that department, then we would come back to Parliament for further appropriations and supplementary estimates. That has not yet been determined.

Senator Simard: You said that the \$50 million would come out of existing funds. You mean to say you have \$50 million that has not been earmarked or is just sitting in a slush fund?

Mr. Cappe: That is not at all what I intended to say. The Department of Industry, Science and Technology has a large budget intended to deal with industrial development and to deal with the issue of a number of programs related to the Department of Industry, Science and Technology. In these estimates there are, in the Industry, Science, and Technology Program, a total of \$492 million. As I indicated in my previous response, if it were felt that that was not enough to pay for the ongoing programs and the changing priorities of the department, then we would come back for Supplementary Estimates. However, it is understood that when the budget of the department was prepared, this initiative was being planned and has been worked on for some time, and so much of the cost of preparation and carrying out the activities in preparation for this initiative had been in the "A" base, if you will, of that department.

[Traduction]

Ce budget traduit donc pleinement les répercussions pour la deuxième année du Plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget de 1990, les économies réalisées en 1991-1992 grâce à la réduction des dépenses et les mesures d'amélioration de la gestion annoncées en décembre 1989.

Le gouvernement a en outre limité encore plus les dépenses d'immobilisation et de fonctionnement en gelant 3 p. 100 des budgets d'immobilisation et de fonctionnement dans le Budget des dépenses principal. Dans le cadre de ces budgets restreints, les ministères absorbent tous les coûts entraînés par des augmentations salariales ou autres exigences. Ces mesures ainsi que d'autres réductions devraient entraîner des économies substantielles dans les années à venir.

Comme les honorables sénateurs le savent, nous avons soumis ces documents au Comité le 12 juin et la Loi de crédits a reçu la sanction royale un peu plus tard le même mois.

Nous sommes maintenant à votre disposition si vous avez des questions.

Le président: Monsieur Cappe, vous avez quelque chose à ajouter?

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes: Non, je pense que nous sommes prêts à répondre aux questions si les honorables sénateurs en ont à nous poser.

Le président: J'ai lu dans le *Ottawa Citizen* d'aujourd'hui que le gouvernement voudrait consacrer 50 millions de dollars à un plan pour la prospérité. Où les trouverait-il?

M. Cappe: Monsieur le président, les 50 millions de dollars dont il est question dans les rapports de presse viendront des crédits existants du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie entre autres. S'il faut d'autres fonds pour payer ce programme supplémentaire, s'il coûte plus que les crédits de financement de ce ministère, nous reviendrons présenter au Parlement de nouvelles demandes de crédits et un nouveau budget supplémentaire. Cela n'a pas encore été décidé.

Le sénateur Simard: Vous dites que ces 50 millions de dollars proviendraient des fonds existants. Vous voulez dire que vous avez 50 millions de dollars qui n'ont pas été affectés ou qui sont simplement dans une caisse noire?

M. Cappe: Ce n'est pas du tout ce que je voulais dire. Le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie dispose d'un vaste budget destiné au développement industriel et à divers programmes liés à ce ministère. Dans ce Budget des dépenses, on trouve pour le Programme de développement de l'industrie, des sciences et de la technologie un total de 492 millions de dollars. Comme je l'ai dit dans ma précédente réponse, si nous constatons que ce montant n'est pas suffisant pour financer les programmes en cours et l'évolution des priorités du ministère, nous demanderions un Budget supplémentaire. Toutefois, il est bien entendu que quand le budget du ministère a été préparé, cette initiative était en préparation depuis déjà un certain temps, par conséquent une bonne partie du coût de préparation et d'exécution des activités préparatoires à cette initiative était déjà incluse dans les services votés, si vous voulez, du ministère.

[Text]

Senator Simard: But that \$492 million must have been arrived at by listing a number of programs or transactions and the money to be spent on each. Are you telling us that some of these activities are being considered unnecessary now and that you will spend \$50 million elsewhere? I would like to know the details of that. It seems awfully loose.

Mr. Cappe: I do not think that it is loose at all. The department had prepared work plans, going back to a year ago last summer, in preparation for its entire program. In those work plans, as they came forward to the Treasury Board for approval and then inclusion in the budget of February and in the Main Estimates of February 28th, the department had spending plans in place, much of which were focused on prosperity and moving towards prosperity through competitiveness. As the priority of the department shifts, it has the capacity of moving money from some of those spending plans to other spending plans within its appropriation, respecting the purpose for which Parliament voted the money.

Senator Simard: What was the increase for that group of items, that \$492 million? What was the percentage increase that the department got over last year, for example?

Mr. Cappe: The total for the 1990-91 Main Estimates for the Industry, Science, and Technology Program of the department was \$560 million in 1990-91, and it was \$492 million in 1991-92. A lot of that money was for transfer payments and contributions that were made under a number of different programs. Some of it was for grants and contributions, and a lot of operations. It was in that context that the department was looking at some money that it has the capacity to move to its highest priorities. This is one of the government's highest priorities. Therefore, in spending the money appropriated for the Industry, Science, and Technology Program, it was able to get the work done in preparation for the paper which was just released and the ongoing consultations. I cannot say at this point whether that will be sufficient or not, and whether we will come back to Parliament for Supplementary Estimates, which may be the case.

The Chairman: If you keep adding Supplementary Estimates, I do not see how the government can realize the objective of being careful about the money it spends this year on account of the big deficit that we have.

Mr. Cappe: That is a very good point. The government has made a significant issue of fiscal rigor. What we tried to do in Part I of the Estimates, in the interests of clarifying how the government budgets, was to put a section in Part I which deals with how the budget process works and how reserves are provided for in the budgeting of the Government of Canada to allow for Supplementary Estimates which do not break the fiscal framework.

On page 9 of Part I in English, there is a table which indicates that of the \$159 billion in planned spending for 1991-92,

[Traduction]

Le sénateur Simard: Mais on a dû arriver à ce chiffre de 492 millions de dollars en comptabilisant un certain nombre de programmes ou de transactions et les coûts de chacun d'entre eux. Vous voulez dire que certaines de ces activités sont maintenant jugées superflues et que vous allez affecter 50 millions de dollars à autre chose? Je voudrais savoir exactement ce qu'il en est. Cela me semble manquer terriblement de rigueur.

M. Cappe: Je ne crois pas. Le ministère a préparé des plans de travail qui remontent à l'été de l'an dernier en vue de tout son programme. Dans ces plans de travail soumis pour approbation au Conseil du Trésor et inclus ensuite dans le budget de février et dans le Budget principal des dépenses du 28 février, le ministère avait établi des plans de dépenses axés en grande partie sur la prospérité et sur la recherche de la prospérité par le biais de la compétitivité. Suivant l'évolution de ses priorités, le ministère peut affecter les crédits prévus pour ces plans de dépenses à d'autres plans relevant de son enveloppe en respectant les objectifs pour lesquels le Parlement lui a accordé ces crédits.

Le sénateur Simard: Quelle a été l'augmentation pour ce groupe de postes budgétaires, ces 492 millions de dollars? Quel a été le pourcentage de l'augmentation obtenue par le ministère par rapport à l'an dernier par exemple?

M. Cappe: Le total du Budget des dépenses principal de 1990-1991 pour le Programme de développement de l'industrie, des sciences et de la technologie du ministère était de 560 millions de dollars en 1990-1991 et de 492 millions de dollars en 1991-1992. Une grande partie de cet argent était destinée à des paiements de transfert et à des contributions réalisées dans le cadre de divers programmes. Une partie était affectée à des subventions et contributions, et une grande partie aux dépenses de fonctionnement. C'est dans ce cadre que le ministère peut déplacer certains fonds pour les affecter à ses priorités majeures. Or, nous avons ici l'une des priorités les plus élevées du gouvernement. Par conséquent, grâce à l'argent destiné au programme de développement de l'industrie, des sciences et de la technologie, il a pu faire faire le travail de préparation du document qui vient d'être publié et des consultations en cours. Je ne suis pas en mesure de dire pour l'instant si ces fonds seront suffisants ou si nous devons revenir demander au Parlement de voter un budget supplémentaire.

Le président: Si vous continuez à ajouter des budgets supplémentaires, je ne vois pas comment le gouvernement pourra respecter son objectif de rigueur de ses dépenses cette année en raison de notre énorme déficit.

M. Cappe: C'est une remarque très judicieuse. Le gouvernement a fortement insisté sur la rigueur financière. Pour essayer de clarifier la façon dont le gouvernement établit son budget, nous avons inclus dans la Partie I du Budget des dépenses une section consacrée au fonctionnement du processus budgétaire et à la façon dont des réserves sont prévues dans le budget du gouvernement du Canada pour permettre la possibilité de budgets supplémentaires sans briser le cadre financier.

A la page 9 de la Partie I en anglais se trouve un tableau montrant que sur les 159 milliards de dollars de dépenses pré-

[Text]

Main Estimates only accounted for \$157.5 billion and that there is almost \$3.4 billion which is set aside in reserves to take account of contingencies which develop during the year. It is those reserves which would be used to finance any Supplementary Estimates that come forward to Parliament for approval. The focus of both the Treasury Board and the government would be to stay within the context of the fiscal framework using those reserves to finance that additional spending.

The Chairman: If you use that reserve, will you also use the reserve for the \$800 million that we recently voted?

Mr. Cappe: That is correct, Mr. Chairman. That is a possibility. I take it you are referring to the payment for farmers?

The Chairman: The aid to farmers.

Mr. Cappe: That is possible. There are a number of factors which will determine the flow of that money and how it will be financed. The Minister of Finance, when he announced that initiative, made it clear that there may have to be a revenue element to the financing of that expenditure. Therefore, it is possible that it could come out of the reserves, or it is possible that there would be a change in revenues to finance it.

The Chairman: You mean more taxes? A change of revenues would mean just that.

Mr. Cappe: That is certainly an element that could be used to pay for that additional spending.

The other element is the timing of the flows of that money, because there is a difference between the crop year and the fiscal year.

Senator Simard: Perhaps I should have known that, but I am not the only one in Canada, I suggest, who did not realize that there could have been a \$3.5 billion reserve for contingencies. Is that what you said?

Mr. Cappe: I said that it was reserved in our budgeting.

Senator Simard: It is reserved there.

Mr. Cappe: But we have not asked Parliament to vote money for that. We will ask Parliament to vote money where we have the purpose for the spending well articulated, and the particular plan of what it will be spent on. It is at that time, when we have the details, that we will come to Parliament and ask for approval.

Senator Simard: You say you have not asked Parliament to vote that money, but it is in the expenditure plan or budget plan, is it not?

Mr. Cappe: It is in the fiscal framework as being budgeted within the context of the \$159 billion.

Senator Simard: In other words, in that \$30.5 billion deficit that was projected last year, you say \$3.5 billion is included?

Mr. Cappe: That's right.

Senator Simard: The minister, having made his best efforts to make projections, could have come out with a deficit of \$27 billion?

[Traduction]

vues pour 1991-1992, 157,5 milliards seulement apparaissent dans le Budget principal, et presque 3,4 milliards de dollars sont mis de côté dans des réserves pour faire face à diverses éventualités au cours de l'année. Ce sont ces réserves qui servent à financer les budgets supplémentaires soumis à l'approbation du Parlement. L'intention du Conseil du Trésor comme du gouvernement est de ne pas sortir du cadre financier et de se servir de ces réserves pour financer les dépenses additionnelles.

Le président: Si vous utilisez cette réserve, allez-vous aussi utiliser la réserve de 800 millions de dollars que nous avons récemment votée?

M. Cappe: C'est juste, monsieur le président. C'est possible. Vous voulez parler du montant accordé aux agriculteurs?

Le président: L'aide aux agriculteurs.

M. Cappe: C'est possible. Divers facteurs détermineront la forme et le financement de ce paiement. Le ministre des Finances, quand il a annoncé cette initiative, a clairement dit que les recettes pourraient être affectées par ce paiement. Par conséquent, il se pourrait qu'il soit effectué à partir des réserves ou que les recettes soient modifiées pour le financer.

Le président: Vous voulez dire une augmentation d'impôts? C'est ce que signifierait un changement des recettes.

M. Cappe: C'est certainement un recours qui pourrait être utilisé pour financer cette dépense supplémentaire.

L'autre aspect, c'est la chronologie des versements, car il y a une différence entre l'année-récolte et l'exercice financier.

Le sénateur Simard: J'aurais peut-être dû le savoir, mais je crois que je ne suis pas le seul au Canada qui ignorait jusqu'à présent qu'on pouvait avoir une réserve pour éventualités de 3,5 milliards de dollars. C'est bien ce que vous avez dit?

M. Cappe: J'ai dit que c'était une réserve dans notre budget.

Le sénateur Simard: Vous avez cette réserve.

M. Cappe: Mais nous n'avons pas demandé au Parlement de voter des crédits pour cela. Nous lui demanderons de le faire une fois que nous aurons bien structuré les objectifs de ces dépenses et le plan précis d'affectation des crédits. C'est seulement à ce moment-là, une fois que nous aurons tous les détails, que nous demanderons l'approbation du Parlement.

Le sénateur Simard: Vous dites que vous n'avez pas demandé au Parlement de voter cet argent, mais il figure dans votre plan de dépenses ou votre plan budgétaire, n'est-ce pas?

M. Cappe: Il est budgétisé dans le cadre financier au sein des 159 milliards de dollars.

Le sénateur Simard: Autrement dit, vous nous dites que ces 3,5 milliards de dollars sont inclus dans les 30,5 milliards de dollars de déficit projetés l'an dernier?

M. Cappe: C'est juste.

Le sénateur Simard: Le ministre, en essayant de serrer au mieux ses prévisions, aurait pu présenter un déficit de 27 milliards de dollars?

[Text]

Mr. Cappe: That is correct. I should mention, if you look at the budgeting processes or practices in other countries, some countries have appropriations once a year in the budget cycle and do not come back to their parliaments for Supplementary Estimates. The tradition in Canada has been that the budget provides the entire fiscal framework and sets out exactly the totals that the government anticipates spending in the year, but recognizes that it cannot anticipate at the beginning of the year how that money will be spent. Rather than asking Parliament to approve of the spending where it does not have the details of the spending plans prepared yet, it says, "We will come back to Parliament to ask for approval for spending when the details of the budgeting and the costing have been worked out on those particular plans." In a sense, it is in the spirit of respecting the authority of Parliament to vote the money for a purpose.

Senator Simard: Well, I hope not. I hope you do not come and ask for a blank cheque of \$3.5 billion that you can spend at will.

Senator Bolduc: I do not understand, because you tabled the estimates before the budget speech.

Mr. Cappe: No. It was two days after the budget speech but at roughly the same time.

I should mention, just to be perfectly clear, and Senator Stewart, if he were here, would undoubtedly remind the committee, that in the Main Estimates there is \$400 million in the Treasury Board Vote 5 which is intended to cover contingencies during the year. It has always been the practice of the government to lapse the money which is not spent on payless shortfalls, or for which it does come back to Parliament in final Supplementary Estimates, to have Parliament vote all the money for such purposes and lapse whatever is left in the TB Vote 5. The intention there again is that we not have Parliament vote the \$400 million and have it merely to be used at the discretion of the government. It is there for contingencies; but even if we use TB Vote 5 for a particular contingency, we come back in final supplementary to ask Parliament to vote the money for that particular purpose.

Senator Simard: Has any of that \$3.5 billion been identified to make up for larger interest payments or costs on the national debt? How much of that can realistically be said to be the new contingency balance? What can you tell us today about the final figure? Will it be \$32 billion? I know the minister said that, but you are in charge of the books here, and this committee has been set up to look at these things and hear your explanations. Can you detail that for us?

Mr. Cappe: If I may, I will answer in two parts. In respect to Senator Simard's first question regarding whether any of that money in the \$3.4 billion is targeted for such things as interest

[Traduction]

M. Cappe: C'est juste. Je dois préciser que si vous prenez les processus ou les pratiques budgétaires d'autres pays, vous verrez que dans certains d'entre eux les crédits ne sont votés qu'une seule fois par an pour le cycle budgétaire et qu'on ne soumet plus ensuite de budgets supplémentaires aux parlements. Au Canada, traditionnellement, le budget expose le cadre financier total et précise exactement les montants totaux que le gouvernement prévoit de dépenser au cours de l'année, mais on admet qu'il n'est pas possible au début de l'année de savoir comment l'argent sera utilisé. Plutôt que de demander au Parlement d'approuver une dépense alors que le détail des plans de dépenses n'est même pas encore établi, on dit: «Nous reviendrons demander au Parlement l'approbation de ces dépenses une fois que les détails du budget et des coûts de ces plans précis seront établis». C'est en quelque sorte une manifestation de respect du pouvoir du Parlement auquel on demande de voter des crédits pour quelque chose de précis.

Le sénateur Simard: Effectivement. J'espère que vous n'allez pas revenir nous demander un chèque en blanc de 3,5 milliards de dollars à dépenser comme bon vous semblera.

Le sénateur Bolduc: Je ne comprends pas, puisque vous avez déposé ce budget des dépenses avant le discours du budget.

M. Cappe: Non. Nous l'avons fait deux jours après le discours du budget, mais à peu près au même moment.

Je précise, pour que les choses soient parfaitement claires, et le sénateur Stewart s'il était là le rappellerait certainement au Comité, que dans le Budget des dépenses principal, le Crédit 5 du Conseil du Trésor comporte une somme de 400 millions de dollars destinée à couvrir des éventualités au cours de l'année. Le gouvernement a toujours eu pour pratique de déclarer périmés les crédits qui n'étaient pas utilisés pour combler des trous ou qu'il ne demandait pas au Parlement de voter dans le Budget des dépenses supplémentaires final, de faire voter par le Parlement tous les crédits ayant une affectation précise et de considérer périmé tout ce qui restait dans le Crédit 5 du Conseil du Trésor. Là encore, il s'agit simplement de ne pas faire voter par le Parlement des crédits de 400 millions de dollars qui pourraient être utilisés à l'entière discrétion du gouvernement. Cet argent est prévu pour des éventualités; mais même si nous utilisons ce Crédit 5 du Conseil du Trésor pour une éventualité particulière, nous revenons soumettre un budget supplémentaire final au Parlement pour qu'il vote ce crédit à cette fin précise.

Le sénateur Simard: A-t-on prévu d'utiliser une partie de ces 3,5 milliards de dollars pour faire de plus gros paiements d'intérêt ou réduire la dette nationale? Quelle partie de ce montant peut-on qualifier de façon réaliste de nouveau solde pour éventualités? Que pouvez-vous nous dire aujourd'hui du chiffre final? Est-ce que ce sera 32 milliards de dollars? Je sais que c'est ce que le ministre a annoncé, mais vous êtes responsable de la comptabilité ici, et notre Comité a été constitué pour examiner ces questions et entendre vos explications. Pourriez-vous nous donner ces précisions?

M. Cappe: Si vous le permettez, je diviserai ma réponse en deux parties. En ce qui concerne la première question du sénateur Simard, à savoir si une partie de ces 3,4 milliards de dol-

[Text]

payments, there is, in the government's budgeting, which is the internal budgeting that the government does, a provision for such things as statutory overruns for payments that are pursuant to statutory authority; such things as old age security, guaranteed income security and family allowance. There is a budgeting of that \$3.3 billion where we say, "We may need so much for statutory overruns and so much for priorities and so much for operations." However, that is the internal accounting of the government.

In respect to Senator Simard's last question regarding the state of the deficit, my responsibility is really for spending, and the subject on the table at the moment is the estimates of spending for the government. To determine the answer to Senator Simard's question would require comparing that with the revenues and the anticipated revenues of the government. I am, therefore, not in a position to answer the question.

Senator Simard: But you can tell us what the projected cost of interest payments is for 1991-92?

Mr. Cappe: I can tell you that the projected cost of interest payments in the Main Estimates was, if I recall correctly, \$43 billion. As far as we are concerned at this point, it is still the government's view that that is likely to be the order of magnitude of spending on interest payments. It is our practice to bring forward to the committee and to Parliament our expectation of what the additional spending or the prospective lapse would be in that spending at the time when we bring forward Supplementary Estimates. In this supply period, before December 10th, if we were to bring forward Supplementary Estimates as we did last year, we inform Parliament that there was a supplementary spending required or anticipated for interest on the debt, or that there would be some amount that we would like to see decommissioned, or that we would anticipate would require to be decommissioned. So, at the time of Supplementary Estimates, we would be in a better position to tell you whether we would foresee any further spending or reduced spending.

I would, in conclusion, note that the interest projections of the Department of Finance, in the preparation of the budget, had set the average interest cost over the period at significantly less than it was actually at the time of the budget. So at the time of the budget in February, the average interest charged to the Government of Canada on its debt was significantly greater than it is now, but significantly greater than anticipated on average over the course of the year in the preparation of the budget. Although interest rates have come down significantly in the last number of months, much of that was anticipated in the course of the budget preparation.

Senator Simard: I took, by way of example, the interest item, but there are other big items. Would you comment on any other big items, or would you reserve your comments and ask us to wait until December before you can tell us any more on that?

While you work on that, you told us that the \$3.5 billion was there. You did not come to the government for the authoriza-

[Traduction]

lars est prévue pour des choses comme les paiements d'intérêt, on prévoit, dans le budget du gouvernement, c'est-à-dire les calculs budgétaires internes du gouvernement, des dépassements législatifs pour des paiements effectués conformément à une autorisation législative, par exemple les paiements de sécurité de la vieillesse, de sécurité du revenu garanti et d'allocations familiales. Dans la budgétisation de ces 3,3 milliards de dollars, nous disons: «Nous aurons peut-être besoin de tant pour des dépassements législatifs, de tant pour les priorités et de tant pour les opérations». Toutefois, cela relève de la comptabilité interne du gouvernement.

Pour répondre à la dernière question du sénateur Simard au sujet de la situation du déficit, mes responsabilités concernent véritablement les dépenses, et le sujet de notre discussion pour l'instant, ce sont les prévisions de dépenses du gouvernement. Pour répondre au sénateur Simard, il faudrait faire une comparaison avec les recettes et les recettes prévues du gouvernement. Je ne suis donc pas en mesure de répondre à cette question.

Le sénateur Simard: Mais vous pouvez nous donner le coût prévu des paiements d'intérêts pour 1991-1992?

M. Cappe: Je peux vous dire que le coût prévu des paiements d'intérêts dans le Budget des dépenses principal était, si je me souviens bien, de 43 milliards de dollars. En ce qui nous concerne pour l'instant, le gouvernement continue à considérer que c'est vraisemblablement de cet ordre que seront les dépenses consacrées au paiement des intérêts. Nous avons coutume de soumettre au Comité et au Parlement nos prévisions du montant des dépenses supplémentaires ou des fonds non utilisés au moment où nous présentons le budget supplémentaire. En cette période de subsides, avant le 10 décembre, si nous devons présenter un budget supplémentaire, comme nous l'avons fait l'an dernier, nous dirions au Parlement que nous demandons ou que nous prévoyons des dépenses supplémentaires pour payer les intérêts de la dette, ou que nous souhaitons ou prévoyons le désengagement d'un certain montant. Par conséquent, au moment du budget supplémentaire, nous serions mieux en mesure de dire si nous nous attendons à une augmentation ou une diminution des dépenses.

En conclusion, je signalerais que les projections établies par le ministère des Finances pour la préparation du budget pré voyaient un coût moyen des intérêts pour la période nettement inférieur à ce qu'il était au moment du budget. Par conséquent, au moment du budget en février, le taux d'intérêt moyen que devait payer le gouvernement du Canada sur sa dette était nettement plus élevé que maintenant, mais aussi nettement plus élevé que prévu en moyenne pour l'année lors de la préparation du budget. Bien que les taux d'intérêt aient considérablement baissé ces derniers mois, cette baisse avait déjà été largement anticipée dans la préparation du budget.

Le sénateur Simard: J'ai pris comme exemple la rubrique de l'intérêt, mais il y a d'autres rubriques importantes. Y a-t-il d'autres gros postes, ou préférez-vous réserver vos commentaires et nous demander d'attendre décembre pour nous en dire plus?

A propos, vous nous avez dit que ces 3,5 milliards de dollars étaient là. Vous n'êtes pas venus demander l'autorisation du

[Text]

tion of Parliament, and yet it was there. That represents 12 percent of the projected deficit. That is a great deal of money.

Mr. Cappe: But it is only 2 percent of total spending.

Senator Simard: Of course. However, you also told us that you are not responsible for the revenue side. Why is the government including the \$3.5 billion? Is it for both the expenditure side, or for revenue shortfalls as well?

Mr. Cappe: This is a noted reserve for prospective spending. Frankly, it is done like that every year.

Senator Simard: What is the account number of that? Where is that \$3.5 billion?

Mr. Cappe: It is identified on page 9, the first page of Chapter 2, Part I of the Main Estimates.

Senator Simard: In the total scheme of things, it could help for government to balance the books or arrive at a closer figure to \$30.5 billion than would otherwise have been the case. I realize that because of the recession in the last quarter, we were told that the expenditures zoomed and the revenue decreased substantially. So will this help the government balance its budget?

Mr. Cappe: I think it would be fair to say that if it was the intention of the government not to spend that money, it would not have put the money in the Main Estimates. By putting the money in the Main Estimates, or by informing Parliament through the Main Estimates, that amount is not there to indicate that this is a cushion which the government has and which it can play with. Rather, the government's best estimate of what it will be required to spend this year, as estimated on February 26th, 1991 was \$159 billion, \$3.3 billion of which has not yet been identified. Some of that latter amount was to take account of the effect of the recession on spending under the UI account, or spending under the Canada Assistance Plan and also spending on priorities for which the government would come to Parliament for approval during the course of the year. I do not think you should view the \$3.4 billion in the context of the deficit so much as \$3.4 billion in the context of the \$159 billion which the government has indicated it intends to spend this year.

Senator Marsden: To clarify the Industry, Science and Technology Canada expenditures, where are these funds coming from? Can you tell us that?

Mr. Cappe: I cannot tell you that precisely right now. I could try to give you an answer, but I would rather get back to you with an answer that is correct.

Senator Marsden: I wish to move on to some questions about C-29 and the back-to-work legislation which recently passed through Parliament. There are two or three questions that emerge out of that for this committee to deal with. The first question I wish to ask is regarding the situation with respect to pay equity. What has happened there and what is about to happen there? Have payments been made?

Mr. G.G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Policy: The question of pay equity is still under review. A tribunal has been

[Traduction]

Parlement, et pourtant, cet argent est là. Il représente 12 p. 100 du déficit projeté. C'est un montant colossal.

M. Cappe: Mais ce n'est que 2 p. 100 des dépenses totales.

Le sénateur Simard: Bien sûr. Mais vous nous avez dit que vous n'étiez pas responsables du volet des recettes. Pourquoi le gouvernement inclut-il ces 3,5 milliards de dollars? Est-ce simplement pour les dépenses, ou aussi pour les manques à gagner des recettes?

M. Cappe: C'est une réserve inscrite pour dépenses ultérieures. Franchement, on procède comme cela tous les ans.

Le sénateur Simard: Quel est le numéro de compte de cette réserve? Où trouve-t-on ces 3,5 milliards de dollars?

M. Cappe: A la page 9, la première page du chapitre 2 de la Partie I du Budget principal.

Le sénateur Simard: En définitive, cela pourrait aider le gouvernement à équilibrer ses comptes ou à revenir à un chiffre plus proche de 30,5 milliards de dollars qu'autrement. Je sais bien qu'à cause de la récession du dernier trimestre, on nous a dit que les dépenses avaient grimpé et les recettes sérieusement diminué. Est-ce que cela va donc permettre au gouvernement d'équilibrer son budget?

M. Cappe: Je pense franchement qu'on peut dire que si le gouvernement n'avait pas l'intention de dépenser cet argent, il ne l'aurait pas inscrit dans le Budget des dépenses principal. En le faisant, ou en informant le Parlement de cette intention par le biais du Budget principal, le gouvernement ne veut pas signifier qu'il se réserve un coussin pour pouvoir manoeuvrer; il dit au contraire que c'est au mieux de sa connaissance ce qu'il pense devoir dépenser cette année, c'est-à-dire que notre meilleure estimation le 26 février 1991 était de 159 milliards de dollars dont 3,3 milliards n'ont pas encore été affectés. Une partie de cet argent devait servir à compenser les effets de la récession sur les dépenses du compte d'assurance-chômage ou les dépenses du Régime d'assistance publique du Canada et aussi à alimenter les dépenses prioritaires soumises par le gouvernement à l'approbation du Parlement en cours d'année. Je pense qu'il ne faut pas considérer ces 3,4 milliards sous l'angle du déficit, mais plutôt les voir comme une partie des 159 milliards de dollars que le gouvernement a déclaré envisager de dépenser cette année.

Le sénateur Marsden: Pourriez-vous nous préciser d'où viennent les crédits affectés aux dépenses d'Industrie, Sciences et Technologie Canada?

M. Cappe: Je ne peux pas vous le dire exactement pour l'instant. Je pourrais essayer, mais je préférerais vous communiquer plus tard une réponse correcte.

Le sénateur Marsden: J'aimerais passer à quelques questions sur le C-29 et la loi de retour au travail récemment adoptée par le Parlement. Cette loi amène notre Comité à se poser quelques questions. J'aimerais tout d'abord savoir où nous en sommes en matière de parité salariale, ce qui s'est passé et ce qui va se passer. A-t-on effectué des paiements?

M. G.G. Capello, sous-secrétaire, Politique du personnel: La question de la parité salariale est toujours à

[Text]

established and it has been sitting since September. The parties are still meeting to determine whether the payments made in January of 1990 of \$317 million and the ongoing payments of \$76 million each year were sufficient to meet the responsibility of the government with respect to equal pay for work of equal value under section 11 of the Canadian Human Rights Act. Those tribunal hearings are still under way, and I think they will be under way for some time. I do not think they will be finished until next year. I think there are 50 meetings scheduled and they have held about 10.

Senator Marsden: Can you just remind us how long it has been since it was initially proposed to make these pay equity settlements? How many years has it been that the pay equity settlements have been outstanding?

Mr. Capello: The first complaint, I believe, was lodged in 1984, but the regulations for the Canadian Human Rights Commission were not passed until after that, so they could not make a determination until the regulations, which followed the law, enabled the people to determine what the payment should be. Then there was a joint union-management initiative that was started at the request of both the unions and the then-President of the Treasury Board to establish a way to handle the complaints that were still outstanding. Other complaints went to the board in terms of the Canadian Human Rights Commission with respect to nurses, library science groups, the hospital workers, and these have been settled and payments have been made, but the larger question of the clerks and the admin. support category were handled between 1985 and 1989.

In December 1989 there was a difference of opinion as to how this matter was handled and whether there was any bias built in, at which time the parties submitted the matter to the Canadian Human Rights Commission. In January 1990 the government decided to make a payment based on the determination of the study. At that stage a payment of \$300 million was made to the groups that had been identified as not having been paid in terms of equal pay for work of equal value under the act.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I have a supplementary question. What was on the bargaining table with regard to the group to which you just referred in terms of pay equity? I was particularly interested in this matter when the legislation to force the public servants back to work was in our chamber. Where is that now?

Mr. Capello: The question that was on the table during the negotiations was the folding-in of the equal pay payments into the salaries of the individuals who are now in receipt of such payments. Of course, with the breaking down of negotiations those payments are still being made but they are not being folded into the pay cheque. A separate cheque is paid out to the groups who are in receipt of such payments.

Senator Kinsella: So as we sit here day, they are actually receiving what had been determined by the employer to be a missing differential.

[Traduction]

l'étude. On a nommé un tribunal qui siège depuis septembre. Les protagonistes continuent à se rencontrer pour déterminer si les paiements de 317 millions de dollars effectués en janvier 1990 et les paiements réguliers de 76 millions de dollars par an sont suffisants pour permettre au gouvernement de respecter le principe de parité salariale pour des fonctions équivalentes prévu par l'article 11 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le tribunal poursuit ses audiences, qui vont probablement continuer encore un certain temps. Je ne pense pas qu'elles soient terminées avant l'année prochaine. Je crois qu'il prévoit 50 séances et qu'il en a eu 10 jusqu'à présent.

Le sénateur Marsden: Pourriez-vous nous rappeler à quand remonte la proposition initiale d'effectuer ces règlements en matière de parité salariale? Depuis combien d'années ces règlements traînent-ils?

M. Capello: Je pense que la première plainte a été déposée en 1984, mais le règlement de la Commission canadienne des droits de la personne n'a été adopté que plus tard, et c'est seulement une fois que ce règlement, adopté après la loi, a été disponible qu'on a pu déterminer le montant des paiements. Ensuite, une initiative mixte patronale-syndicale a été lancée à la demande des syndicats et du président du Conseil du Trésor de l'époque pour essayer de trouver une solution aux plaintes non réglées. D'autres plaintes ont été adressées à la Commission canadienne des droits de la personne par les infirmières et infirmiers, les groupes de bibliothéconomie, les travailleurs hospitaliers, et ces affaires se sont réglées et l'on a effectué des paiements, mais la grande question des commis et de la catégorie du soutien administratif s'est étalée de 1985 à 1989.

En décembre 1989, les parties en présence se sont trouvées en désaccord sur la façon de procéder et sur une allégation de parti pris, et elles ont soumis la question à la Commission canadienne des droits de la personne. En janvier 1990, le gouvernement a décidé d'effectuer un paiement en fonction des conclusions de l'étude. À l'époque, on a versé 300 millions de dollars aux groupes au sein desquels on avait établi que le principe de la parité salariale pour des fonctions équivalentes prévu par la loi n'était pas respecté.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, j'ai une question supplémentaire. Qu'y avait-il sur la table de négociation dans le cas du groupe dont vous venez de parler en matière de parité salariale? Je me suis particulièrement intéressé à cette question quand nous avons étudié le projet de loi ordonnant aux fonctionnaires de retourner au travail. Où en est-on maintenant?

M. Capello: La question en discussion lors des négociations portait sur l'intégration des paiements de parité salariale au traitement des personnes qui touchent maintenant ces paiements. Évidemment, avec la rupture des négociations, elles les touchent toujours, mais ils ne sont pas intégrés à leurs chèques de paie. On adresse un chèque distinct aux membres de groupes qui bénéficient de ces paiements.

Le sénateur Kinsella: Par conséquent, en ce moment-même, ils touchent en fait le montant du manque à gagner tel que l'a estimé l'employeur.

[Text]

Mr. Capello: Maybe I could clarify. Three or four payments have already been determined by the Canadian Human Rights Commission. They are not in dispute right now. The other payments made by the government in January 1991 are in question. In 1989 the payments totaled \$76 million, and 1990 payments will total something like \$80 million. They go up as the rates of pay go up and the differential increases. Therefore an ongoing payment for this year is roughly \$80 million. Those payments continue but they are in a separate form. A separate cheque is issued.

Senator Kinsella: From an expenditure standpoint what have you anticipated might be the equal pay payments for the employees and how have you anticipated that?

Mr. Clark: The government's position is that the current payments that were determined in December 1980 are, to our best estimate, the amounts required to comply with the Canadian Human Rights Act. So our best estimate of what additional amount is required is zero. The government likes to think of itself as a good employer who complies with the acts of Parliament. That is our estimate of what it takes to comply with the act. The government's position is that it is now fulfilling those requirements, and therefore there is no requirement for future payments.

Senator Kinsella: Is it not fair to say that the estimate of the Canada Union of Public Employees is somewhat different?

Mr. Clark: It certainly is and that is why we are before the Canadian Human Rights Tribunal.

Senator Kinsella: What is the total dollar amount of the difference?

Mr. Clark: The matter of equal pay methodologies differs from jurisdiction to jurisdiction around the world, and Canada has been a leader in these areas so we are breaking new ground in all this. You would have to ask the union, but certainly some estimates I have heard from the unions, which were based on the percentage increase that occurred in Manitoba—which has different human rights legislation and different methodologies—are in the several billions. If they were assuming that this would result in an X-per cent increase in salary, then for particular female-dominated groups they have estimated several billions of dollars, which is a lot of money.

At some point it would be interesting for senators concerned about this area to get a briefing of the methodology involved. It is a terribly complicated and fraught issue. It has been very frustrating for us to deal with. It is highly technical and obviously reasonable people can differ. This is what the tribunal is doing now. The more the tribunal gets into it, the more complicated they understand it to be, and that is why the process will take a long time.

[Traduction]

M. Capello: Je devrais peut-être préciser. La Commission canadienne des droits de la personne a déjà déterminé trois ou quatre paiements. Ceux-là ne sont pas contestés. Ce sont les autres versements effectués par le gouvernement en janvier 1991 qui sont contestés. En 1989, ces versements ont représenté un total de 76 millions de dollars, et ceux de 1990 seront de l'ordre de 80 millions. Ils augmentent donc au fur et à mesure que les salaires progressent et que la différence s'accroît. Par conséquent, le paiement continu pour cette année est de l'ordre de 80 millions de dollars. Ces paiements se poursuivent mais sous une forme distincte; on émet des chèques séparés.

Le sénateur Kinsella: Du point de vue des dépenses, à combien estimez-vous que pourraient s'élever les paiements de parité salariale à verser aux employés, et comment avez-vous fait ce calcul?

M. Clark: La position du gouvernement est que les paiements actuels qui ont été déterminés en décembre 1980 représentent, du mieux que nous puissions en juger, les montants requis pour respecter la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Nous estimons donc qu'il n'y a rien à y ajouter. Le gouvernement se considère comme un bon employeur qui respecte les lois du Parlement. Nous estimons que ces montants sont les montants requis pour respecter la loi. La position du gouvernement est qu'il respecte ces exigences et qu'il n'aura donc pas à faire d'autres versements.

Le sénateur Kinsella: Pour être juste, n'est-il pas exact que les estimations du Syndicat canadien de la fonction publique sont quelque peu différentes?

M. Clark: Certainement, et c'est pour cela que nous sommes devant le Tribunal canadien des droits de la personne.

Le sénateur Kinsella: A combien s'élève cette différence?

M. Clark: Les méthodes utilisées pour calculer la parité salariale varient d'une autorité à l'autre dans le monde, et le Canada est à la pointe du progrès dans ces domaines, par conséquent nous innovons dans tout cela. Il faudrait poser la question au syndicat, mais j'en ai entendu avancer des estimations fondées sur le pourcentage d'augmentation accordé au Manitoba, où la législation des droits de la personne et les méthodologies ne sont pas les mêmes, qui étaient de l'ordre de plusieurs milliards de dollars. En partant du principe que cela devait entraîner une augmentation de tant pour cent des traitements, ils ont estimé que pour certains groupes à majorité féminine le montant serait de plusieurs milliards de dollars, une somme énorme.

Il serait intéressant d'organiser à un moment quelconque à l'intention des sénateurs une séance d'information sur les méthodologies en jeu. C'est une question extrêmement complexe et lourde de conséquences. Elle nous a donné énormément de fil à retordre. C'est une question très technique, sur laquelle il est tout à fait normal que des gens raisonnables ne soient pas d'accord. C'est précisément là-dessus que se penche le Tribunal actuellement. Plus il creuse la question, plus il se rend compte de sa complexité, et c'est pour cela que les choses prendront longtemps.

[Text]

Senator Kinsella: Do you think that the government should delve into the determination of what methodology should be applied, rather than leaving it to an administrative tribunal or the courts and dealing with it indirectly through regulation and jurisprudence?

Mr. Clark: That would certainly be an alternative. That would take it out of the hands of the statisticians and the methodologists and the highly-paid consultants that both sides have. After all, this is in some sense a basic question of what fairness is perceived to be. To have those people who are paid to make those determinations—that is, parliamentarians—come to some judgment as to what is fair under the circumstances would certainly make life easier for Treasury Board officials.

Senator Kinsella: If I may I will continue to probe the point Senator Marsden has raised here. I share with her the conviction of the importance of equal pay for work of equal value legislation. However, where the vehicle of the legislation is the Human Rights Commission model, unless that model is well-oiled and functioning effectively, it is not always easy to see where fairness can be delivered. There is a statutory requirement for conciliation under the Canada Human Rights Act upon receipt of a complaint, and they must make every reasonable effort to effect a settlement. Notwithstanding the several jurisdictions in this country, in addressing equal pay for work of equal value questions federally, as the respondents to a complaint, do you think the conciliation process is helpful? Is it working under the Human Rights Act? Do you follow my question? This is a system Parliament has set in place. Does it work?

Mr. Clark: It has certainly taken longer than any of the parties would have liked to come to some resolution. We have not come to a resolution. As the President of the Treasury Board said at the time with some degree of frustration, this is the reason why we feel that our female-dominated groups should receive a payment. I am referring to the case of the clerks and secretaries, which payment is roughly \$1,000 per year. This has been dragging on and on and they have had the right under the Canada Human Rights Act to receive this payment for several years. Therefore, the government decided in 1990 to pay it; to get the best estimate and pay. Yes, continue on with the matter, but pay it. Without speaking for the government, I think it is fair to say that it has dragged on much longer than anyone had ever thought.

Senator Marsden: Do you see any advantage in the Ontario Separate Pay Equity Commission as opposed to the Human Rights Commission in terms of time?

Mr. Capello: I think they enjoy the same level of frustration that we face. Every jurisdiction does it a little differently. Theirs is the pay equity commission and ours is equal pay for work of equal value. There is a subtle difference in determination there. The problem we have is with the guidelines issued by the commission and their coincidence with section 11 of the

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Pensez-vous que le gouvernement devrait se mêler d'intervenir dans la détermination de la méthodologie à utiliser plutôt que de laisser ce soin à un tribunal administratif ou aux tribunaux et de s'en occuper indirectement par le biais de la réglementation et de la jurisprudence?

M. Clark: Ce serait certainement une possibilité. On retire l'affaire des mains des statisticiens, des méthodologistes et des experts-conseils grassement payés des deux parties. Après tout, il s'agit d'une certaine façon de la question fondamentale de savoir ce qu'on entend par équité. Si l'on demandait à des gens payés pour se prononcer sur ce genre de choses, c'est-à-dire à des parlementaires, de déterminer ce qui peut être qualifié d'équitable en l'occurrence, cela faciliterait certainement la tâche des autorités du Conseil du Trésor.

Le sénateur Kinsella: Si vous le permettez, je vais continuer à creuser la question qu'a posée le sénateur Marsden. Je partage sa conviction de l'importance de la législation garantissant la parité salariale pour des fonctions équivalentes. Mais si le véhicule utilisé par cette loi est le modèle de la Commission des droits de la personne, à moins que ce modèle ne soit bien rodé et ne fonctionne de façon efficace, il n'est pas toujours facile de savoir comment être équitable. La *Loi canadienne des droits de la personne* impose une conciliation lorsqu'une plainte est déposée, et tous les efforts raisonnables doivent être effectués pour parvenir à un règlement. Indépendamment des différences d'une province ou d'un territoire à l'autre, pensez-vous que ce processus de conciliation soit utile pour régler au niveau fédéral les plaintes portant sur des questions d'équité salariale? Le système fonctionne-t-il en vertu de la *Loi sur les droits de la personne*? Vous me suivez? Le Parlement a mis en place un système. Est-ce qu'il marche?

M. Clark: Il est certain qu'il a fallu plus longtemps que ne le souhaitent les parties en présence pour trouver une solution. Nous n'en avons pas encore. Comme l'a dit à l'époque le président du Conseil du Trésor avec une certaine amertume, c'est pour cette raison que nous estimons que les groupes à dominance féminine devraient toucher un versement. Je parle du cas des commis et secrétaires, pour lesquels il s'agit d'environ 1 000 \$ par an. L'affaire traînait, et ces groupes avaient obtenu le droit de toucher ce versement depuis plusieurs années en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. C'est pourquoi le gouvernement a décidé d'effectuer ce versement en 1990, d'obtenir la meilleure estimation possible et de payer. Il continuait les pourparlers, mais il payait. Sans parler ici au nom du gouvernement, je pense honnêtement qu'on peut dire que cette situation a traîné beaucoup plus longtemps qu'on ne s'y attendait de part et d'autre.

Le sénateur Marsden: Pensez-vous que la Commission distincte de l'Ontario sur l'équité salariale présente un avantage sur la Commission des droits de la personne du point de vue du temps?

M. Capello: Je pense qu'ils ont autant de frustration que nous. Chaque administration fait les choses de façon un peu différente. Ils ont leur commission sur l'équité salariale, nous avons le principe de la parité salariale pour des fonctions équivalentes. Il y a là une subtile différence de détermination. Notre problème vient des lignes directrices de la Commission,

[Text]

act; in other words, what does constitute equal pay for work of equal value and how is that determination made. That is where the problem lies. We have a comparative group, if you like, which does not apply necessarily in the other provincial jurisdictions. That is where we have the difficulty.

As Mr. Clark has said, it is where reasonable people can disagree because of the methodology used. We have, right now before the commission, four methodologies. The question is which is the right one. There are statisticians, methodologists and experts from everywhere who come in and that is the difference we have right now. That has to be solved to move forward. We hope it will be solved because we have put forward a rationale which resulted in \$317 million-worth of payments. The other 76 were ongoing from previous decisions with which we did not disagree. Now we have a fundamental difference in methodology and we believe ours is the correct methodology.

Senator Marsden: The next question out of Bill C-29 which was widely discussed in public at the time was the salary increases for the current fiscal year for senior management and order-in-council appointees and the bonus payments before the end of 1991. We all know Bill C-29 froze the salaries of public servants and limited increases in subsequent years. Can you explain to us the discrepancies that have appeared in at least the public descriptions of the situation?

Mr. Clark: Maybe I could ask Mr. d'Ombrain to describe the regime for order-in-council appointees which is related to, but different from, the performance pay regime for management categories. Mr. Capello is the expert on management categories.

Mr. Nicholas d'Ombrain, Deputy Secretary to the Cabinet (Machinery of Government and Senior Personnel), Privy Council Office: Let me address the issue of performance pay and overall compensation for the Governor-in-Council group. Basically they are deputy ministers, heads of agencies and chief executive officers of Crown corporations. The critical point to establish at the outset is that we are talking about a freeze following the legislation enacted by Parliament on the salaries of all these people in the current fiscal year, 1991-1992, and in addition we are talking about not providing any of these people with performance pay for the same period, 1991-92, the year we are currently in. That means that, on average for each one of those appointees subject to performance pay, their net take-home pay at the end of the year is 5 per cent less than last year.

The issue that has arisen is the question of the payment of performance pay to these people for 1990-91.

If I could perhaps explain the process for the way in which the performance pay is determined, it might throw some light on the timing which appears to be the problem in communicating the practical position we are in at this stage.

[Traduction]

de leur concordance avec l'article 11 de la Loi, c'est la question de savoir ce qu'on entend par parité salariale pour des fonctions équivalentes et comment on détermine cela. C'est là tout le problème. Nous avons un groupe comparatif, si vous voulez, qui n'est pas nécessairement le cas dans les autres juridictions provinciales. C'est là que nous avons un problème.

Comme l'a dit M. Clark, dans ces conditions des gens raisonnables peuvent très bien être en désaccord complet à cause de la méthodologie utilisée. Pour l'instant, quatre méthodologies sont soumises à la Commission. La question est de savoir laquelle est la bonne. Il y a des statisticiens, des méthodologistes et des experts de tous les horizons qui interviennent, et c'est pour cela que nous avons ce désaccord actuel. Il faut le surmonter pour pouvoir progresser. Nous espérons pouvoir le faire, car nous avons proposé une argumentation qui a permis le versement de 317 millions de dollars. Les 76 restants étaient des versements réguliers découlant de décisions précédentes que nous n'avions pas contestées. Nous avons maintenant un désaccord fondamental sur la méthodologie, et nous estimons que c'est la nôtre qui est la bonne.

Le sénateur Marsden: La question suivante au sujet du projet de loi C-29 dont le public a abondamment discuté à l'époque était celle des augmentations de salaire accordées pour l'exercice en cours à la haute direction et aux personnes nommées par décret et la question des primes accordées avant la fin de 1991. Nous savons tous que le projet de loi C-29 a gelé les traitements des fonctionnaires et limité les augmentations pour les années suivantes. Pouvez-vous nous expliquer les écarts dont on a fait état au moins dans la description publique de la situation?

M. Clark: Je pourrais peut-être demander à M. d'Ombrain de vous décrire le régime qui s'applique aux personnes nommées par décret, et qui est lié mais non identique au régime de rémunération au rendement des catégories de la gestion. M. Capello est l'expert en catégories de gestion.

M. Nicholas d'Ombrain, sous-secrétaire du Cabinet (Appareil gouvernemental et personnel supérieur), Bureau du Conseil privé: Permettez-moi de vous parler de la question de la rémunération au rendement et de la rémunération d'ensemble du groupe du gouverneur en conseil. En gros, il s'agit des sous-ministres, des directeurs d'organismes et des directeurs généraux des sociétés d'État. Le point fondamental à souligner au départ est que nous parlons d'un gel découlant d'une loi adoptée par le Parlement et qui s'applique au traitement de toutes ces personnes pour l'exercice en cours, 1991-1992, et qu'il serait question en outre de ne plus leur verser leur prime de rendement pour cette même période, 1991-1992. Cela veut dire qu'en moyenne la rémunération de ces personnes nommées sera inférieure de 5 p. 100 à la fin de cette année à ce qu'elle était l'année dernière.

Le problème qui s'est posé, c'est la question du paiement de la prime de rendement à ces personnes pour 1990-1991.

Je pourrais peut-être vous expliquer comment on établit cette prime de rendement, et cela pourra peut-être éclairer une chronologie qui semble constituer le véritable obstacle à la compréhension de notre position pratique.

[Text]

For deputy ministers and heads of agencies subject to performance pay, there is an elaborate process that starts at the close of the year about which we are talking in terms of giving performance pay. So as a practical matter for 1990-91, which is the year in question, at the end of that fiscal year; namely, after March 31, a process is followed whereby the Privy Council Office, on behalf of the Prime Minister, gathers together input from a variety of sources that is designed to achieve an overall assessment of the performance of these individuals. This means that every minister who has a deputy minister or an associate deputy minister or who is responsible for an agency is interviewed. He or she will give an assessment of the deputy's performance and so forth.

There is a systematic process involving the Committee of Senior Officials, which is chaired by the Clerk of the Privy Council and consists of the deputy ministers of the heads of central agencies, of which Mr. Clark is one of the members, and certain other experienced deputy ministers. In the process of this committee there is fed into the committee a structured assessment of the way in which the deputy's management performance has been carried out, the performance of the Public Service Employment Act has been carried out, and his or her own assessment of the objectives that had been set at the beginning of the performance period. An assessment is made of the extent to which these have been achieved and so forth.

This is a time-consuming process that goes on from essentially the beginning of April in any given year through the course of summer and into fall. The net result of this process is an evaluation, tentatively made, of each one of the Governor-in-Council appointees that is then taken by the Secretary to the Cabinet and to the Prime Minister. The Prime Minister, in turn, examines each one and determines what the ultimate performance rating will be and, therefore, the performance pay awarded to that individual.

The result is that, generally speaking, performance pay is not actually awarded to an individual until the end of the calendar year following the end of the fiscal year. In other words, in the case that we are discussing now, we are talking about performance pay for 1909-91. We are still in the process of evaluation. Normally, as I say, this process of assessment and evaluation terminates towards the end of the year, and it is towards the end of the year, therefore, that these payments are made, but they are made for the previous fiscal year.

So the issue that has arisen now is, as we have already said, that both the salaries are frozen and the performance pay is cancelled for 1991-92. The further issue that is now being raised in terms of questioning the awarding of the performance pay would, in effect, mean that we would be cancelling performance pay for two years in succession for the Governor-in-Council group.

Senator Marsden: I understand the situation and your explanation is very helpful, but obviously the politics of it are disastrous for government. Is there a legal impediment to cancelling the performance pay for 1991, as opposed to a really tough year in which performance probably counts more than it does the previous year?

[Traduction]

Pour les sous-ministres et les directeurs d'organismes rémunérés au rendement, il existe un processus complexe pour déterminer la prime de rendement à la fin de l'année dont il est question. Par conséquent, d'un point de vue pratique, pour 1990-1991, c'est-à-dire l'année en question, on part de la fin de l'exercice financier pour cette année; autrement dit, à partir du 31 mars, le Bureau du Conseil privé, au nom du premier ministre, recueille des informations provenant de diverses sources pour évaluer le rendement d'ensemble de ces personnes. Cela veut dire que tous les ministres qui ont un sous-ministre ou un sous-ministre adjoint ou qui sont responsables d'un organisme sont interrogés. Le ou la ministre donne une évaluation du rendement de son sous-ministre etc.

Il existe une procédure systématique dans laquelle intervient le Comité des hauts fonctionnaires, présidé par le greffier du Conseil privé, et composé des sous-ministres et des chefs des agences centrales, dont M. Clark est l'un des membres, ainsi que d'autres sous-ministres expérimentés. On soumet au Comité une évaluation structurée du rendement de gestion du sous-ministre, de la façon dont la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* a été exécutée, ainsi que la propre évaluation faite par le sujet des objectifs qui lui avaient été fixés au début de la période visée. On évalue dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints, etc.

C'est un exercice qui prend beaucoup de temps et va pratiquement du début d'avril à la fin de l'été et à l'automne. Ce processus aboutit à une évaluation provisoire de chacune des personnes nommées par le gouverneur en conseil qui est soumise par le secrétaire du Cabinet au premier ministre. Celui-ci examine à son tour chacune de ces évaluations et détermine en dernier recours la cote de rendement qui sera appliquée et par conséquent la prime de rendement de chacun.

Par conséquent, en temps normal, les personnes ne touchent leur prime de rendement qu'à la fin de l'année civile suivant la fin de l'exercice financier visé. Autrement dit, dans le cas dont nous parlons maintenant, il s'agit de la prime de rendement de 1990-1991. Nous sommes encore en train de faire les évaluations. Normalement, comme je vous le disais, ce processus d'évaluation se termine vers la fin de l'année, et c'est par conséquent vers la fin de l'année qu'on verse ces primes, mais elles visent l'exercice précédent.

Le problème qui se pose, comme nous l'avons déjà dit, c'est qu'on a déclaré que les traitements étaient gelés et que les primes de rendement étaient annulées pour 1991-1992. Si l'on nous interdit de verser cette prime de rendement, cela voudra dire que nous l'aurons supprimée pour deux années de suite aux membres du groupe du gouverneur en conseil.

Le sénateur Marsden: Je comprends la situation et votre explication nous est très utile, mais c'est malheureusement désastreux du point de vue politique pour le gouvernement. Y a-t-il quelque chose qui vous empêche légalement d'annuler cette prime de rendement pour 1991, par opposition à une année vraiment difficile où le rendement compte probablement beaucoup plus que l'année précédente?

[Text]

Mr. d'Ombain: I think the answer to that question is there is no legal impediment but there is a clear undertaking on the part of the government that in 1991-92 there will be no increases and no performance pay.

Senator Marsden: I understand that but my question was rather; why is it that the merit pay that just came up for payment was not cancelled as opposed to the forward payment?

Mr. d'Ombain: The short answer to the question is that we did not anticipate that this misunderstanding concerning the process would arise publicly. It is a slow process but I think justifiable, although it has lead to the situation where we have the problem we have. We did not anticipate that.

Senator Marsden: Is this, then, a complete change in policy with respect to performance pay? Performance pay has only been given, if I am correct, for a very short period of time. Now, rather than insisting on the policy that performance counts for something, it will not be given. So has the policy been changed, suspended or abandoned?

Mr. d'Ombain: The policy has certainly not been abandoned. We are attempting to recognize the extraordinary circumstances created by the necessity to bring about the freeze in public service remuneration in this year, and we are trying to respect it as fully as we possibly can in this year.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I have a supplementary to Senator Marsden's question. I come from the province of New Brunswick where the provincial government simply cancelled the effect of all the collective agreements it had with the public service of New Brunswick. So contracts that had established pay and pay increases were cancelled, and people got zero increase. So not only the government but I think all who are associated with Parliament in both houses have been taking a big hit on the pay increase going to this category.

There is clearly not an understanding of how the system works. You are quite right in saying that perhaps we did not communicate it effectively, but it is difficult to communicate that situation in parts of the country where the collective agreements signed were cancelled.

I am wondering whether or not there is an important distinction that you ought to be making between a salary increase and a career progress notation. The senior management review process in place is a fine process, having gone through it once or twice myself. However, in a great many organizations where that review takes place it is part of the career progress notation, and does not necessarily translate into a cheque. We are in the situation of having to live in an environment where there is zero cheque, notwithstanding the fact that the cheque under the system that was in place was for 1991. My colleagues in New Brunswick had a signed collective agreement that was cancelled, so would it not have been possible to cancel the performance pay increment for 1991 associated with those who merited it after the evaluation, but still make the career progress notation? This is sort of a personnel-management kind of question and not a government question.

[Traduction]

M. d'Ombain: Je pense qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à cela, mais que le gouvernement s'était clairement engagé à ne pas accorder d'augmentations ni de primes de rendement pour 1991-1992.

Le sénateur Marsden: Je comprends, mais ma question était plutôt de savoir pourquoi on n'a pas simplement annulé la prime de rendement qui devait être payée cette année plutôt que la suivante?

M. d'Ombain: Disons en un mot que nous n'avions pas prévu que ce malentendu sur le processus éclaterait publiquement. C'est un processus lent mais à mon avis justifiable, bien qu'il nous ait amenés à la situation actuelle. Nous ne l'avions pas prévue.

Le sénateur Marsden: Il s'agit donc d'un changement complet de politique en ce qui concerne la rémunération au rendement? Ce type de rémunération n'existe que depuis très peu de temps, je crois. Maintenant, au lieu de souligner que le rendement compte pour quelque chose, on n'accorde plus cette prime. Est-ce que cela veut dire que la politique a été modifiée, suspendue ou abandonnée?

M. d'Ombain: On n'a certainement pas abandonné cette politique. Nous essayons de nous conformer à la situation exceptionnelle entraînée par la nécessité de geler la rémunération du secteur public cette année, et nous tentons de respecter le plus possible ce principe cette année.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, j'ai une question supplémentaire à poser à la suite du sénateur Marsden. Je viens du Nouveau-Brunswick où le gouvernement provincial a tout simplement annulé les effets de toutes les conventions collectives qu'il avait passées avec la fonction publique du Nouveau-Brunswick. On a donc annulé des contrats prévoyant une rémunération et des hausses salariales, et il n'y a eu aucune augmentation. Par conséquent, ce n'est pas seulement le gouvernement mais toutes les personnes ayant un rapport avec les deux chambres du Parlement qui ont été durement touchées par ce gel.

Il est clair que le fonctionnement du système est mal compris. Vous avez parfaitement raison de dire que nous ne l'avons pas correctement expliqué, mais il est extrêmement difficile d'expliquer ce genre de situation dans une région du pays où l'on a annulé des conventions qui avaient déjà été signées.

Je me demande s'il n'y aurait pas une distinction importante à faire entre une augmentation de salaire et la note d'évaluation de rendement. Le processus d'évaluation des cadres supérieurs est excellent, j'en ai fait moi-même l'objet une ou deux fois. Mais dans beaucoup d'organisations, cette appréciation du rendement ne se traduit pas nécessairement par un chèque. Nous nous trouvons dans une situation où les salaires sont bloqués, et je sais bien que les chèques versés selon le système qui était en place portaient sur 1991. Mes collègues du Nouveau-Brunswick ont vu leur convention collective purement et simplement abrogée; pourquoi n'aurait-on pas pu annuler l'augmentation au mérite de 1991, tout en versant au dossier de l'intéressé l'évaluation de rendement qui l'aurait justifiée? C'est une affaire de gestion du personnel plutôt que de politique gouvernementale.

[Text]

Mr. d'Ombain: From the point of view of the Governor-in-Council group, the performance assessment process is critically important to the effective management of the senior ranks of the public service and would continue regardless of whether or not there was performance pay. For straightforward management purposes, it is an essential element. But perhaps Mr. Clark or Mr. Capello would like to comment from the point of view of the public service internally, the management category.

Mr. Capello: Maybe it would be helpful if I traced the history of performance pay. To make certain that everyone understands, in 1981 the system then in effect, which was a job rate maximum together with a variable rate of pay that was earned and re-earned on an annual basis depending on performance, was changed with the creation of the senior management category for some 4,750 people as of last year. These people from 1981 on had 5 per cent of their salary turned into a re-earnable portion which formed the performance pay aspect.

So to answer the senator's question, by having done that for 1990-91, because the period is for the year prior, it would effectively mean that they would receive, on average, a 5 per cent pay reduction for 1990-91, no increase on June 1, 1991 and no performance pay again for the period 1991-92 and 3 per cent in 1992-93. This would put us in a very difficult situation with respect to inversion and compression and our ability to compete and retain the best qualified people to serve in the public service of Canada. The decision for performance pay was given in December. So in December 1990, because the process moved on and, as we all know, the budget came down on February 26 and because of the impact of that measure and because there was a decision in the budget to reduce the size of the management category by 10 per cent, or 475 people, it was felt that this arrangement would continue.

The application of the intent of the budget was very clear; there would be no performance pay for 91-92 and a zero per cent increase on June 1 rather than whatever increase would have been recommended by the Executive Compensation Committee that advises the Prime Minister.

The determination of our performance pay plan was as a result of a recommendation made by this Executive Compensation Committee that advises the Prime Minister. The recommendation was made in view of the feeling that this performance pay had to change to reflect the practice in the private sector. Indeed, it is the same thing in many governments in the free world. They follow the same practice of having a re-earnable portion of their salary at risk each year. That is the background as to why that happened and why we are where we are.

Senator Bolduc: May I ask a broader question? I know that you have a performance system for the top executive people, and you have another one for Governor-in-Council appointees, deputy ministers, and executives of Crown corporations. I personally lived through that for many years. I agree with performance types of things for the director and deputy directors and assistant deputy minister. For the deputy minister and the heads of corporations outside, I have some doubt about the validity of those performance ratings. It is not obvious that a

[Traduction]

M. d'Ombain: Pour ce qui est des fonctionnaires nommés par décret, le processus d'évaluation du rendement est d'une importance critique si l'on veut bien gérer les échelons supérieurs de la fonction publique et elle se fera avec ou sans augmentation au mérite corollaire. C'est donc un élément essentiel du point de vue de la gestion. Mais peut-être M. Clark ou M. Capello pourraient-ils vous en dire un peu plus pour ce qui est des cadres de la fonction publique proprement dite.

M. Capello: Il serait peut-être bon que je fasse l'historique des augmentations au mérite. Pour que tout le monde comprenne bien, jusqu'en 1981, le système établissait un échelon salarial maximal, le salaire effectivement versé étant fonction, chaque année, du rendement. Cela a été changé avec la création de la catégorie de la gestion supérieure, à laquelle appartenaient 4 750 personnes l'année dernière. Depuis 1981, ces cadres ont vu 5 p. 100 de leur salaire transformé en prime de mérite, qu'il leur faut gagner chaque année.

Pour répondre à la question du sénateur, si on avait fait cela pour 1990-1991, vu que la période couverte par la prime est l'année précédente, on aurait à toutes fins pratiques imposé une diminution de salaire de 5 p. 100 pour 1990-1991, aucune augmentation le 1^{er} juin 1991, pas d'augmentation au rendement de nouveau pour la période 1991-1992, et 3 p. 100 de hausse en 1992-1993. Cela nous aurait placés dans une situation très difficile sur le plan de l'inversion et de la compression et de notre compétitivité avec le secteur privé, c'est-à-dire la possibilité de garder les cadres les mieux qualifiés dans la fonction publique fédérale. La décision concernant la prime de rendement a été prise en décembre. Le processus était donc lancé en décembre 1990 et, comme nous le savons tous, le budget a été déposé le 26 février. Vu que celui-ci amputait l'effectif des gestionnaires de 10 p. 100, soit 475 personnes, nous avons pensé qu'il fallait poursuivre le processus.

L'application de la décision budgétaire était très claire, il n'y aurait pas d'augmentation au rendement en 1991-1992 et zéro pour cent de hausse le 1^{er} juin, au lieu de l'augmentation qu'aurait recommandée le Comité de la rémunération des cadres qui conseille le premier ministre.

Le nouveau régime de rémunération au rendement résultait justement d'une recommandation formulée par ce comité et destinée à aligner la fonction publique sur le secteur privé. On retrouve la même pratique dans maintes administrations publiques du monde libre où les hauts fonctionnaires doivent mériter chaque année une certaine portion de leur salaire. Voilà donc le contexte et pourquoi nous en sommes là.

Le sénateur Bolduc: Puis-je poser une question un peu plus générale? Je sais que vous avez un régime d'évaluation du rendement pour les cadres supérieurs et un autre pour les personnes nommées par décret, les sous-ministres et les dirigeants des sociétés d'État. J'ai vu appliquer ce mécanisme pendant de nombreuses années et je suis d'accord pour qu'il y ait des évaluations de rendement dans le cas des directeurs et sous-directeurs et des sous-ministres adjoints. En revanche, dans le cas des sous-ministres et des PDG de sociétés d'État, j'ai quelques

[Text]

deputy minister should have some kind of a bonus for performance and things like that. I can understand that for other people, but for a deputy minister and people appointed by the Governor-in-Council in the agencies, I have some doubt about the process. Do you think, Mr. Clark, that the process is as valid for the deputy ministers as for the others below?

Mr. Clark: I guess perhaps an amusing response would be to ask me, now that I know I am not getting any performance pay this year, whether my performance has dramatically declined as a result.

Senator Marsden: Better watch it.

Senator Bolduc: I am not talking about the performance rating; I am talking about the fact that people receive money for good performance and less if they perform less. That is the type of thing I am talking about.

When you have someone under a deputy minister, the deputy minister can judge his own people, the deputy generals and assistant deputy minister, and I suspect that the deputy generals do the same. But from the internal point of view, who are they?

I too have been a clerk of a council, secretary general of government, and so I went through that sort of system, and I was also with the Treasury Board. Is it a valid position to decide that the deputy minister of the Department of Justice is tops in comparison to, say, External Affairs? I would like some explanation, because it is not obvious.

In private business, it is obvious by the balance sheet. It is very clear. They make money and know they brought money in, and that is it. However, in the type of environment we are talking about here, I would like to have your view of that.

Mr. Clark: As the senator has mentioned, I think it is worth making a distinction between the Crown corporations, particularly the commercial Crown corporations who operate in a commercial world, and indeed they do have bottom lines, and so setting those ones aside and focusing just on the deputy minister community—

Senator Bolduc: On the others.

Mr. Clark: There are two parts to the question: Is it valid to give relative ratings of deputy ministers, and secondly, if you do that, should that affect their performance pay? The Prime Minister and the Clerk of the Privy Council, do they essentially come to a bottom-line assessment of the relative performance of the most senior managers in government departments?

As Mr. d'Ombrain has said, in the government of Canada, this has been found to be a crucial part of the management of the senior cadre. You are certainly correct that it is not done in all governments by any means. In fact, I think it is fair to say that the federal government of Canada has the most elaborate and best developed assessment system of deputy ministers that I am aware of. I know when I speak to provincial colleagues, many of them have very rudimentary systems, or just do not bother at all trying to do that. However, we think it is a very important part, because accompanying the process of coming

[Traduction]

doutes. Il n'est pas évident qu'un sous-ministre doive bénéficier d'une prime de rendement et de choses de ce genre. Je comprends pour les autres, mais dans le cas d'un sous-ministre et de personnes nommées par décret dans les sociétés d'État, je nourris quelques doutes sur la validité du processus. Qu'en pensez-vous, monsieur Clark?

M. Clark: Je pense qu'une réponse amusante serait de dire que, maintenant que je sais que je ne vais pas avoir d'augmentation au mérite cette année, il faudra voir si mon rendement va chuter spectaculairement.

Le sénateur Marsden: Faites attention.

Le sénateur Bolduc: Je ne parle pas de l'évaluation. Je parle du fait que ces responsables touchent plus s'ils ont une bonne évaluation et moins autrement. C'est de ce genre de chose que je parle.

Un sous-ministre peut évaluer les gens en dessous de lui, les sous-ministres adjoints et directeurs généraux, et les directeurs généraux peuvent faire de même pour leurs subordonnés. Mais d'un point de vue interne, qui sont-ils?

J'ai été secrétaire d'un conseil, secrétaire général de gouvernement, et je connais donc tout cela, et j'ai travaillé également au Conseil du Trésor. Est-il effectivement possible de dire que le sous-ministre de la Justice est mieux que celui des Affaires extérieures? J'aimerais quelques explications, car ce n'est pas évident.

Dans l'entreprise privée, on peut prendre comme critère les résultats d'exploitation. C'est très clair. Ils font gagner de l'argent à l'entreprise, on sait combien, et c'est tout. En revanche, j'aimerais bien savoir comment vous procédez dans un milieu de travail comme celui dont nous parlons ici.

M. Clark: Eh bien, ainsi que le sénateur l'a mentionné, je pense qu'il faut effectivement distinguer entre les sociétés d'État, et particulièrement les sociétés d'État commerciales, qui fonctionnent dans le monde du commerce et qui ont effectivement des bilans de fin d'année, et les sous-ministres d'administration publique. Laissons de côté les premières.

Le sénateur Bolduc: Oui.

M. Clark: Il y a deux volets à votre question. Peut-on légitimement établir un ordre de classement entre sous-ministres et, deuxièmement, est-ce que ce classement devrait influencer sur leur rémunération? Est-ce que le premier ministre et le greffier du Conseil privé établissent effectivement un classement du rendement comparatif des plus hauts gestionnaires des ministères en fonction de leurs résultats?

Comme M. d'Ombrain l'a dit, dans la fonction publique fédérale, c'est là un élément crucial de la gestion des cadres supérieurs. C'est vrai, il n'en est pas de même partout. En fait, je pense pouvoir dire que le gouvernement fédéral du Canada possède le système d'évaluation des sous-ministres le plus élaboré qui soit. Je sais, d'après mes collègues provinciaux, que beaucoup de provinces n'ont que des systèmes très rudimentaires ou encore pas de système du tout. Toutefois, je pense que c'est quelque chose de très important car tout ce processus d'appréciation suppose toute une quantité d'échanges et d'entretiens avec chaque sous-ministre.

[Text]

to the bottom line rating is a process of feedback and discussion with each deputy minister.

Indeed, there is a study which is ongoing of the system which is in operation in the federal government. Maybe Mr. d'Ombrain can describe exactly where it stands. It has been commissioned by the Canadian Centre for Management Development, and it will be available and public when it is completed. The broad conclusions are that it is working quite well, and the members of the deputy community find that it is working quite well. They think that it does give them the kind of feedback so they can enhance their performance and know where their weaknesses are. Let me ask Mr. d'Ombrain, who is responsible for this area on behalf of the Clerk of the Privy Council, to add any supplementary comments.

Mr. d'Ombrain: Mr. Chairman, since the mid 1980s, the main supplementary comment I would add is that, the Advisory Committee on Executive Compensation, in its successive reports, has put increasing emphasis on the relationship between performance and performance pay. In fact, the trend of their reporting is very much to put deputy ministers and other Governor-in-Council appointees more and more in the position where a larger portion of their net income must be re-earned every year. The trend in these reports is quite marked, and of course this is very much based on a private sector model, the appropriateness of which one can judge. That is the advice that the government has been receiving from its independent advisory group.

As for the report on the valuation process, that is well advanced. It is quite positive, and it essentially discusses the value from a management point of view of going through this type of evaluation process as distinct from commenting on whether it should be tied to a pecuniary advantage at the end of the day.

I guess I would add one other comment, senators, and that is that we have been conscious for many years of the sort of concern that Senator Bolduc is raising, and we are trying consistently to bring more rigor and objectivity to the process. This ties to Public Service 2000 and the whole renewal process of the public service in the sense that the importance of effective leadership in departments and the effective development of a new approach to public service management and initiative, and so forth, are the sorts of things that we are trying very much to encourage, particularly at the level of deputy ministers, so that this will set an example through the system. However, to do this we need a reasonably systematic method of determining how their departments are doing, what sort of changes they are bringing about, and so forth.

In particular, Mr. Clark, under his leadership in the Treasury Board Secretariat, has been working in a very cooperative way with deputy ministers to try to bring these sorts of factors out so that deputies very clearly see how they are making progress in these areas, and very clearly understand that these are the sorts of issues which will influence the management component in the evaluation of the deputy at the end of the year. We are conscious of the difficulty of having objectivity in the process, but we are trying to improve it.

[Traduction]

D'ailleurs tout le système en vigueur au gouvernement fédéral fait actuellement l'objet d'une étude: M. d'Ombrain pourrait peut-être nous dire exactement où elle en est. Elle a été commandée par le Centre canadien de gestion et elle sera rendue publique dès son achèvement. Les grandes conclusions qui s'en dégagent déjà, c'est que le système fonctionne bien et que les sous-ministres en sont généralement satisfaits. Ils trouvent qu'il leur donne le genre d'information en retour dont ils ont besoin pour améliorer leur rendement et connaître leurs faiblesses. Permettez-moi de demander à M. d'Ombrain, qui est responsable de ce secteur pour le compte du greffier du Conseil privé, d'ajouter quelques mots.

M. d'Ombrain: Monsieur le président, j'ajouterais surtout que le Comité consultatif sur la rémunération des cadres met plus l'accent, dans tous ses rapports depuis 1985 environ, sur la relation entre le rendement et la rémunération au mérite. De fait, la tendance est de faire dépendre une part de plus en plus grande du revenu net des sous-ministres et autres gestionnaires nommés par décret de leur rendement chaque année. C'est une tendance très nette dans ces rapports, qui s'inspirent en cela du secteur privé. Que ce soit approprié ou non, à chacun d'en juger, mais voilà les avis que ce groupe consultatif indépendant donne au gouvernement.

Pour ce qui est du rapport sur le processus d'évaluation, celui-ci est bien avancé. Ses conclusions sont très positives, mettant l'accent surtout sur l'intérêt, du point de vue des gestionnaires, de ce genre de processus d'évaluation, indépendamment des avantages salariaux qui y sont associés.

J'ajouterais une dernière chose, sénateurs, et c'est que nous sommes conscients depuis de nombreuses années des objections du genre de celles qu'évoque le sénateur Bolduc et nous cherchons sans cesse à rendre le processus plus rigoureux et plus objectif. Cela se rattache au plan Fonction publique 2000 et à tout le processus de renouvellement de la fonction publique, qui met l'accent sur le leadership dans les ministères, une approche nouvelle de la gestion et de l'initiative etc., toutes choses que nous cherchons à encourager particulièrement au niveau des sous-ministres, appelés à donner l'exemple à tous les échelons inférieurs. Cependant, pour cela, il nous faut une méthode raisonnablement systématique permettant de mesurer les résultats des ministères, les changements qu'ils introduisent etc.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor en particulier, sous la direction de M. Clark, travaille très étroitement avec les sous-ministres afin de mettre en lumière ces facteurs, pour que les sous-ministres puissent jauger leurs progrès dans ce domaine et comprennent bien quels éléments vont influencer le volet gestion de l'évaluation de fin d'année. Nous avons conscience qu'il est difficile de réaliser l'objectivité, mais nous cherchons à l'améliorer.

[Text]

Senator Marsden: I would like to come back to the C-29 issues. You have described the great subtlety and nuance of performance review and pay at senior levels. I want to ask you about a feature of this drastic move that also characterized wage and price controls back in the '70s that does not seem to have become any more subtle or sophisticated since then, and that is the use of percentage increases across the board.

You will recall that when wage and price controls came in, the government was, in my opinion, quite properly forced to back off the across-the-board use of percentages because of the unfairness to low-paid workers and particular categories of workers. The government has just done it again. I use the term with a small "g." It comes to the pay equality issue, not equal pay for work of equal value, but the intensification of differences that have already been shown to be inequitable in some ways.

My question is: Why continue percentages? Why across the board? Why not something as subtle and nuanced in policy development as we see in senior management pay?

Mr. Capello: When you state that it is always across the board, I think what we do is we have roughly 70-odd bargaining units, and they are all bargained for on the basis of comparisons using Pay Research Bureau data. That determines the amount of money provided to each group to keep us in a competitive position in order to attract and retain people. We also use regional rates, and these, too, are based on rates of pay as determined by the Pay Research Bureau which is attached to the Public Service Staff Relations Board.

In most instances, what equates to a percentage increase is the way it is reported. In other years—and I think we cannot take this year as an exemplary year because there were certain circumstances that occurred that take it out of the ordinary—we have negotiated in the past to satisfy the need of the employer to be able to attract and retain the best people for the job as we need them across the country at the various occupational groups and levels that exist to serve the people of Canada.

Senator Marsden: I am aware of the other years, and that is why I am asking you specifically about the dramatic years. Wage and price controls was a massive intervention in normal pay practices. We have just seen C-29. I assume zero means zero. What is the thinking behind that kind of drama? Why would there not be some kind of graduated increase with the lowest paid workers getting something and the people at the top getting nothing? At least in the common sense view, and I think also in the pay practices view, that might not only ease the pressure in this year of terror, as it were, but also in subsequent catch-ups and all the things that will be bargained for down the road.

Mr. Capello: Well, I think that this is a year of unusual circumstances, and there was a question of affordability and the question of leadership that emerged very strongly in the whole

[Traduction]

Le sénateur Marsden: J'aimerais en revenir aux problèmes du projet de loi C-29. Vous avez décrit la grande subtilité et les nuances de l'évaluation du rendement et de la rémunération au mérite aux échelons supérieurs. Je voudrais parler particulièrement d'un élément de cette mesure drastique, qui caractérisait également le contrôle des prix et des salaires dans les années 70 et qui ne paraît pas avoir gagné en subtilité ou en sophistication depuis, à savoir les augmentations en pourcentage pour tous.

Vous vous souviendrez que lorsque le contrôle des salaires et des prix a été instauré, le gouvernement, à juste titre, a dû renoncer aux pourcentages uniformes, en raison de leur caractère injuste à l'égard des employés les moins rémunérés et de certaines catégories de personnel. Or, le gouvernement vient de recommencer. C'est une question d'équité salariale, non pas au sens d'un salaire égal pour un travail de valeur égale, mais de l'amplification des écarts, déjà inévitables à bien des égards.

Ma question est la suivante: pourquoi chiffrer en pourcentage? Pourquoi des pourcentages uniformes? Pourquoi pas quelque chose de plus subtil et de plus nuancé, comme on le fait pour la rémunération des cadres supérieurs?

M. Capello: Lorsque vous dites que c'est toujours uniforme, il ne faut pas oublier que nous avons environ 70 unités de négociation, et que nous négocions avec chacune individuellement sur la base des données du Bureau de recherche sur la paie. Celles-ci nous indiquent le montant à verser à chaque groupe si nous voulons rester compétitifs et attirer et conserver du personnel qualifié. Nous avons également des taux régionaux, qui sont eux aussi calculés sur la base des données du Bureau de recherche sur la paie, qui relève de la Commission des relations de travail dans la fonction publique.

Dans la plupart des cas le pourcentage n'est qu'une affaire de présentation. Les autres années — car je ne pense pas que l'on puisse prendre celle-ci pour exemple car certaines circonstances en font une année extraordinaire — nous avons négocié de façon à satisfaire le besoin de l'employeur d'attirer et de conserver les personnels les plus qualifiés pour fournir les services voulus aux Canadiens.

Le sénateur Marsden: Je sais ce qu'il en est des autres années, et c'est pourquoi je vous pose la question expressément sur les années extraordinaires. Le contrôle des salaires et des prix a représenté une intervention massive dans les pratiques normales. Cette année, nous venons de voir le projet de loi C-29. Je suppose que zéro signifie zéro. Pourquoi quelque chose de si radical? Pourquoi ne pas avoir une augmentation graduée telle que les fonctionnaires les moins bien payés auraient un petit quelque chose et les mieux rémunérés rien du tout? Il me semble que cela aurait, du point de vue du simple bon sens mais aussi des pratiques salariales, allégé les pressions en cette année de terreur, si je puis m'exprimer ainsi, mais aussi les années suivantes où il y aura tout ce rattrapage à faire.

M. Capello: Eh bien, je pense que nous vivons des circonstances inhabituelles, et c'était simplement une question de moyens et une question d'exemple à donner. Lorsqu'on voit ce

[Text]

piece. I think that the results have certainly indicated that this was the right step to take when you see what has happened in the rest of the provinces and, in fact, the impact it is having in the private sector.

As you have seen, Labour Canada wage rate settlements have indeed dropped from the first quarter of 1991 right till now. This had a dampening feature on inflation and the insatiable attitude that seemed to be growing for wage increases. I think on that basis alone, we talked about going up to 3 per cent, which would provide a marginal increase with a corresponding number of decreases in employment, i.e., 2,000 jobs for every 1 per cent, which would have meant six. We were unsuccessful in being able to persuade the largest of the unions. We were able to do something for some of the other bargaining agents.

Therefore, when we got to June, that meant that there were no longer just 6,000 jobs that would be lost; there would be upwards of 9,000 jobs. The determination then made by certainly the president of the board was that that was the best way to avoid what we felt was perhaps a more delicate situation.

Now, in terms of C-29, we recognized the impact that this measure would have on the lower paid employees, so there is now provision for the \$500 lump sum bonus to the people, that is 2 per cent. That was in recognition of the impact that this measure was having, the hardship it was causing, and so the lump sum bonus was provided, and we will be putting out those lump sum payments as soon as we can to try to offset some of that impact.

Senator Simard: Is it not also a fact that, in addition to the bonuses, the bargaining people will also continue to be eligible for the merit increase?

Mr. Capello: Yes.

Senator Simard: And, I suppose, the top manager.

Mr. Capello: Yes, senator, that is correct. You may recall that that came up in light of the bill being passed in the Senate. There were approximately 40 per cent of people in bargaining units who were eligible for a pay increase because they could move in their annual increment if they were not at the maximum level for that particular job. That number is roughly 40 per cent of the people in the public service, not including people in the management category, I might add. They are not on the same pay scale.

Senator Simard: I think it is balancing the compensation.

Mr. Capello: That is quite correct. They would get the \$500, and they would get an increment that would be, in some cases, another 2 per cent, depending on the occupational group and level and the number of levels in that particular pay range.

Senator Marsden: But that does raise questions about the future. I mean, the fairness issue may not be there in the short term because of those \$500 bonuses, I understand that, but that is not really getting at the fundamental problem here, which is that there are big, recognized inequities, and the symbol of them is pay equity or equal pay for work of equal value payments, with which you are now before the Human Rights

[Traduction]

qui s'est passé dans les provinces et l'incidence sur le secteur privé, je pense que les faits nous ont donné raison.

Comme vous l'avez vu, les chiffres de Travail Canada sur les hausses salariales montrent une baisse constante depuis le premier trimestre 1991. Cela modère l'inflation et cette soit inextinguible d'augmentations de salaire qui semblait sévir. Sur cette base, nous avons offert d'aller jusqu'à 3 p. 100, ce qui aurait représenté une hausse marginale avec un nombre correspondant de réductions d'effectif, soit 2 000 postes pour chaque 1 p. 100 de hausse, ce qui aurait fait six mille. Malheureusement, nous n'avons pu convaincre les plus gros syndicats. Nous avons pu faire quelque chose pour certaines des autres unités de négociation.

Cela signifiait, une fois arrivé au mois de juin, que ce n'est plus seulement 6 000 emplois qui seraient supprimés, mais plus de 9 000. Le président du Conseil a jugé alors que c'était la meilleure façon d'éviter ce que nous jugions être une situation plus délicate.

Pour ce qui est du projet de loi C-29 lui-même, nous avons reconnu les répercussions de ces mesures sur les fonctionnaires les plus faiblement rémunérés et nous avons offert une prime forfaitaire de 500 \$, ce qui correspond à 2 p. 100 de hausse. C'était pour atténuer l'impact de cette mesure, les difficultés qu'elle infligeait, et nous allons verser ces primes le plus rapidement possible afin d'atténuer un peu cet impact.

Le sénateur Simard: Est-il vrai que, outre les primes, les syndiqués continueront à bénéficier de l'augmentation au mérite?

M. Capello: Oui.

Le sénateur Simard: Et ce jusqu'au gestionnaire du plus haut rang?

M. Capello: Oui, sénateur, c'est juste. Vous vous souviendrez qu'il en a été question au moment de l'adoption du projet de loi au Sénat. Près de 40 p. 100 des syndiqués étaient admissibles à une augmentation de salaire parce qu'ils n'avaient pas atteint le maximum de leur échelle salariale. Quarante pour cent des fonctionnaires environ sont dans ce cas, et cela n'inclut pas la catégorie des gestionnaires, je le précise. Ils ne sont pas rémunérés selon la même échelle salariale.

Le sénateur Simard: Cela équilibre également les choses.

M. Capello: C'est juste. Ils touchent la prime de 500 \$, plus une augmentation qui peut atteindre, dans certains cas, 2 p. 100 de plus, selon la catégorie professionnelle, leur niveau et le nombre d'échelons dans leur échelle salariale.

Le sénateur Marsden: Mais cela nous amène au problème de l'avenir. L'équité est peut-être assurée à court terme avec ces primes de 500 \$, si je vous suis bien, mais cela ne résout pas le problème fondamental, qui sont les grosses inéquités structurelles, dont le symbole est l'égalité de salaire pour un travail de valeur égale, une affaire actuellement entendue par la Commission des droits de la personne. Vous nous dites donc

[Text]

Commission. I suppose what you are saying to us is that there is not a more-sophisticated method available for improving the pay practices in the federal public service.

Mr. Capello: I do not think I said that. I said I think that the times dictated a certain strategy, if I might use that word, to avoid what I would think would be a greater problem, which would be job loss when there is significant job losses occurring throughout Canada. This was a decision that was made to protect jobs, and in my opinion it is a good strategy.

Senator Marsden: Thank you.

Senator Simard: My colleague assumes, I suppose, that these lower paid categories, all of them and the middle pay group, need to be readjusted drastically. That is pretty well implied. I do not happen to agree with that, because I am sure we compare favourably with the private sector, do we not?

Mr. Capello: Absolutely. The data we have shows that in some parts of the country we might be behind for certain occupational groups, and that is because we pay national rates in some instances, but we compare very favourably across the country for all of the occupational groups and levels that we pay. We are not the leader, but we are not significantly behind. Last year alone we had 214,000 applications for positions in the federal public service. I think by that—

Senator Marsden: But we know the Human Rights Commission, and we would not be before that tribunal if that were really the case. In the private sector, in the incidence of fairness between groups, it is certainly not the model. The issue I am getting at is not that question, but one of having established gaps amongst workers which are problematic, and which continue to be problematic. When you put on a percentage increase, you only make it more difficult to deal with subsequently. However, I think we have the answer to the question.

The Chairman: On Bill C-29, there was another issue that was also on the bargaining table, namely, contracting out. What happened to that?

Mr. Capello: The contracting out issue has been resolved. We went back to the table two weeks ago tonight and solved it in terms of the work force adjustment policy, and the contracting out forms one part of that. An agreement in principle has been reached, Mr. Chairman, and it has been approved by ministers of the Treasury Board and will go back to the National Joint Council and to the 17 unions who form the National Joint Council for ratification and implementation, we hope, on the 1st of December.

Senator Bolduc: What is the result, sir?

Mr. Capello: The result is that there are provisions now to provide enhanced job security, provisions to allow for evolution to other levels of government, and to contract out and for privatization, for which payments will be made for anyone who is involved in such activities.

[Traduction]

que vous ne disposez plus d'aucune méthode sophistiquée vous permettant d'améliorer les pratiques salariales dans la fonction publique fédérale.

M. Capello: Je ne pense pas avoir dit cela. J'ai dit que les conditions du moment nous ont dicté une certaine stratégie, si je puis employer ce terme, pour éviter ce que nous jugions être un problème plus grand, à savoir d'importantes suppressions d'emplois à un moment où le chômage est déjà important dans tout le Canada. C'est une décision que nous avons prise pour préserver l'emploi, et je pense que c'est une bonne stratégie.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie.

Le sénateur Simard: Mon collègue semble tenir pour acquis que les catégories de fonctionnaires faiblement et moyennement rémunérés doivent toutes bénéficier de majorations conséquentes. C'est implicite dans ses questions. Je ne suis pas d'accord, car je pense que les salaires des fonctionnaires se comparent favorablement avec ceux du secteur privé, n'est-ce pas?

M. Capello: Absolument. Les données dont nous disposons accusent peut-être un certain retard, dans certaines régions du pays et pour certaines catégories professionnelles, et c'est dû au fait que nos échelles salariales sont nationales, dans certains cas; mais la comparaison nous est très favorable, dans l'ensemble, pour tous les groupes professionnels. Nous ne sommes pas les chefs de file, mais nous n'accusons guère de retard. Rien que l'année dernière, nous avons reçu 214 000 demandes d'emploi dans la fonction publique fédérale. Je pense que...

Le sénateur Marsden: Mais vous ne seriez pas cités devant la Commission des droits de la personne si c'était réellement le cas. Et le secteur privé n'est certainement pas un modèle pour ce qui est de l'équité entre les différents groupes. Mais ce n'est pas de cela que je veux parler, plutôt du fait que vous creusez les écarts entre travailleurs, écarts qui sont déjà un problème et qui vont le rester. Lorsque vous appliquez un pourcentage uniforme de hausse, vous ne faites que creuser l'écart et aggraver le problème par la suite. Quoi qu'il en soit, je pense que nous avons la réponse à la question.

Le président: A propos du projet de loi C-29, il y avait un autre contentieux, la question de la sous-traitance. Qu'a-t-on décidé à ce propos?

M. Capello: Le problème de la sous-traitance a été réglé. Nous sommes revenus à la table de négociation, il y a deux semaines exactement, avec une proposition relative à la politique de compression d'effectifs, dont la sous-traitance est un volet. Un accord de principe a été conclu, monsieur le président, qui a été approuvé par les membres du Conseil du Trésor et qui va être soumis à la ratification du Conseil national mixte et des 17 syndicats qui en font partie et nous espérons le mettre en vigueur le 1^{er} décembre.

Le sénateur Bolduc: En quoi consiste-t-il, monsieur?

M. Capello: Il contient des dispositions améliorant la sécurité d'emploi, des dispositions permettant les transferts de responsabilité à d'autres niveaux du gouvernement, la sous-traitance et la privatisation, avec des indemnités pour tous les employés touchés.

[Text]

The Chairman: I have another question here.

Senator Simard: I want to ask a question related to the deputy minister bonuses. I believe I heard you, Mr. Cappe, or someone else say that this 5 per cent amount would be re-earned each year, and that this arrangement went back a few years, and that it was related to the individual's performance. Can you tell me, for the two or three years prior to 1990 or 1991, how many of these people qualified for and received any money, and what percentage? In other words, how many were recommended for, and actually were paid a bonus, and, secondly, what was the overall percentage received and what is the salary range of those people who received it. Between zero, I suppose, and 10 per cent. On the average.

Mr. Capello: Mr. Chairman, the question the senator asked deals with the percentage of increases. The total is 5 per cent of the management category payroll which is eligible. The average increase is somewhere around 3 to 4 per cent. The range is 0 to 10 per cent.

Someone who is fully satisfactory could expect a range of 3 to 5 per cent, a superior performer, 5 to 7 per cent, and an outstanding performer, 7 to 10 per cent. We have a 30 per cent force distribution rule that normally it amounts to something like 2 and a half per cent of the population that would be at any one time or any one year rated as outstanding, roughly 27 and a half per cent rated as superior, and 60 some per cent would come out as fully satisfactory, and then 5 and 2, I think it works out to, or less than 2 per cent would be unsatisfactory. The chances are that the distribution would show that something in the neighbourhood of 80 plus per cent would be getting increases of varying degrees, and the average would be somewhere between 3 and 4 per cent.

Senator Simard: Okay. Do you have a paper on that? I am sure it is already there for each of those years. Leaving the names out, of course, but various pay ranges and numbers and percentages so that we can perhaps have—

Mr. Capello: Yes, I can get that.

The Chairman: On the 28th of February, 1991, the Treasury Board put out a communiqué. Here it says you are quoting Mr. Loiselle, who is the minister.

As the largest employer in Canada, the federal government believes it must show leadership in wage restraint. The government is not prepared to accept wage increases of more than 3 per cent a year over the next three years.

What happened to the change? That was three, three and three. Now that has been converted to zero, three and three. I am a bit confused about that declaration made by your minister and what happened after.

Mr. Clark: Mr. Chairman, another part of the statement noted that there would be no increase in the salary budgets of departments. So up to 3 per cent would be allowed in the salaries, but there was zero per cent in the salary budgets. That meant that if employees were to receive a 3 per cent increase in salary, there would have to be a 3 per cent reduction in the number of employees. That was the 6,000 people which corre-

[Traduction]

Le président: J'ai un autre intervenant ici.

Le sénateur Simard: Pour ce qui est des primes versées aux sous-ministres, vous avez dit je crois, monsieur Cappe ou quelqu'un d'autre, que ce montant devrait être gagné chaque année et remontait à il y a quelques années lorsque 5 p. 100 du salaire ont été transformés en prime de rendement. Pourriez-vous me dire combien de ces personnes ont touché une prime et de quel pourcentage, au cours des deux ou trois dernières années? Je voudrais connaître les pourcentages en chiffres absolus. Combien se sont vu accorder une prime, quel est le pourcentage d'ensemble et la fourchette salariale des bénéficiaires. Je suppose que c'est entre zéro et 10 p. 100, en moyenne.

M. Capello: Monsieur le président, la question du sénateur porte sur le pourcentage des augmentations. Le total est de 5 p. 100 de la masse salariale des gestionnaires admissibles. L'augmentation moyenne se situe entre 3 et 4 p. 100. La fourchette va de zéro à 10 p. 100.

Quelqu'un qui obtient la note «entièrement satisfaisant» touche entre 3 et 5 p. 100, le cadre à rendement supérieur entre 5 et 7 p. 100 et celui à rendement exceptionnel, de 7 à 10 p. 100. Nous avons une règle de distribution qui fait que, normalement, 2,5 p. 100 des gestionnaires sont classés exceptionnels, environ 27,5 p. 100 supérieurs, 60 p. 100 entièrement satisfaisants, et entre 5 et 2 p. 100, ou plutôt moins de 2 p. 100, insatisfaisants. Avec cette distribution, près de 80 p. 100 touchent une augmentation de montant variable, la moyenne se situant entre 3 et 4 p. 100.

Le sénateur Simard: D'accord. Avez-vous un document là-dessus? Je suis sûr que ces chiffres existent déjà sur papier pour chacune de ces années. Nous n'avons pas besoin des noms, bien sûr, simplement les fourchettes, les chiffres absolus et les pourcentages, afin que nous puissions...

M. Capello: Oui, nous pouvons vous fournir cela.

Le président: En date du 28 février 1991, le Conseil du Trésor a rendu public un communiqué. On y cite M. Loiselle, le ministre.

Étant le plus gros employeur du Canada, le gouvernement fédéral estime devoir donner l'exemple de la modération salariale. Le gouvernement n'est pas disposé à accorder des hausses de plus de 3 p. 100 par an au cours des trois prochaines années.

Qu'est-il arrivé depuis? Vous annonciez là 3, 3 et 3. Depuis, c'est devenu 0, 3 et 3. Je ne m'y retrouve plus très bien.

M. Clark: Monsieur le président, ailleurs dans ce communiqué on indiquait que les budgets salariaux des ministères ne seraient pas augmentés. On autorisait donc 3 p. 100 de hausse de salaire, mais les budgets salariaux étaient bloqués. Cela signifiait que si l'on voulait donner 3 p. 100 de hausse aux employés, il fallait réduire l'effectif de 3 p. 100. Ce sont là les

[Text]

sponded to the 3 per cent increase that Mr. Capello was referring to earlier.

The president of the Treasury Board met with the heads of the unions the day after that statement, or the day after the budget, and said, "This is the fiscal situation of the government. This is why we have to freeze the salary budgets, and this is the scope that we can discuss. Do you have views on it? We do not expect you to be pleased with this, but this is a serious situation. It is the kind of situation that companies across the country are facing. They have limited clear amounts of revenues, and they have to split it up in a limited number of ways, so think about this." This was, if you will, an element of the discussions or negotiations.

That process went on from February 28 till about the end of May. Most of the unions, certainly PSAC, had rejected adamantly any notion of reducing the number of employees. Therefore Mr. Loiselle invited them back and said, "We are getting to the point where we won't have any choice. If there is not going to be an agreement as to reductions in employment, which doesn't necessarily mean lay-offs but means reduction in the number of the total employment, then there will not be any choice. We will have to maintain the level of employment, but we will therefore have no room to move on the wages."

By early June the government came to the conclusion that there was not any possibility of reaching an agreement with the unions on a salary increase to be associated with an employment decrease, and the government said, "Therefore there is no longer a choice. We have to go to a zero salary increase in order to live within the frozen salary budgets".

So it was in the minister's statements on June 19 where the minister laid this out before the House of Commons, and from that point on, the three, three and three salary program became the zero, three and three salary program.

The Chairman: That is how it happened. They had their choice there, and they picked up the zero, three and three instead of picking up the three, three and three and leaving out a few employees.

Mr. Clark: Yes. More than a few employees, however.

Senator Simard: They did not consider the choice.

Mr. Clark: 6,000.

Senator Simard: So that is how they end up with zero.

Mr. Clark: Yes. The unions were faced with a very difficult choice, there is no question about that. I do not think there is much blame being passed around on this. The government faced a serious fiscal situation, and then there are very difficult choices that have to be made.

The Chairman: I suppose you calculated the difference in money? Six thousand employees laid off would have meant so many dollars, but zero increase would have meant so many dollars. What is the difference between the two? Or is there any difference?

[Traduction]

6 000 personnes correspondant aux 3 p. 100 de hausse dont M. Capello parlait tout à l'heure.

Le président du Conseil du Trésor a rencontré les dirigeants syndicaux le lendemain de cette déclaration, ou le lendemain du dépôt du budget, et leur a dit: «Voilà la situation financière du gouvernement. Voilà pourquoi nous devons geler les budgets salariaux, et voilà la fourchette à l'intérieur de laquelle nous pouvons négocier. Avez-vous des avis là-dessus? Nous ne pensons pas que vous serez ravis, mais le pays est dans une situation grave. Voilà le genre de situation que les entreprises privées connaissent d'un bout à l'autre du pays. Elles disposent de revenus clairement limités et elles doivent les répartir selon des contraintes rigoureuses. Réfléchissez-y». C'était, si vous voulez, un élément des discussions ou des négociations.

Ce processus s'est déroulé entre le 28 février et la fin du mois de mai. La plupart des syndicats, notamment l'Alliance de la fonction publique du Canada, se sont opposés avec la dernière énergie à toute idée de compression d'effectif. C'est pourquoi M. Loiselle les a rappelés et leur a dit: «Nous sommes parvenus à un point où nous n'avons plus le choix. Si vous n'allez pas accepter de réductions d'effectif, lesquelles ne signifient pas nécessairement qu'il y aura des licenciements mais simplement une diminution du nombre total des postes, alors nous n'avons plus le choix. Nous allons préserver l'emploi, mais nous ne pouvons plus bouger du tout sur les salaires».

Début juin, le gouvernement est parvenu à la conclusion qu'une entente avec les syndicats combinant une hausse salariale avec des compressions d'effectif était irréalisable et a donc jugé qu'il n'avait plus d'autre choix que de geler les salaires pour ne pas dépasser les budgets salariaux gelés.

C'est dans sa déclaration du 19 juin à la Chambre des communes que le ministre a fait ce constat, et c'est à partir de ce moment-là que le programme salarial 3, 3 et 3 est devenu 0, 3 et 3.

Le président: Voilà donc comment cela s'est fait. Les syndicats avaient le choix, et ils ont préféré 0, 3 et 3 au lieu de 3, 3 et 3 avec quelques suppressions de postes.

M. Clark: Oui. Sauf que ce n'était pas seulement quelques suppressions de postes.

Le sénateur Simard: Ils n'ont pas voulu du choix.

M. Clark: Six mille postes.

Le sénateur Simard: Voilà donc comment ils se retrouvent avec zéro.

M. Clark: Oui. Les syndicats étaient confrontés à un choix très difficile, cela ne fait aucun doute. Je ne pense pas que quiconque les en blâme. Mais le gouvernement se trouve dans une situation financière grave et qui l'oblige à faire des choix très difficiles.

Le président: Je suppose que vous avez calculé la différence en valeur absolue? Six mille postes de moins auraient représenté tant de dollars, et une augmentation de zéro signifiait tant de dollars. Quelle est la différence entre les deux? Y en a-t-il une?

[Text]

Mr. Clark: There are just over 200,000 employees. Therefore every 1 per cent means 2,000 employees, roughly. It is as simple as that.

The Chairman: Yes. The 6,000, in which category were they? In the lower, the medium, or the highest?

Mr. Clark: That would have been up to each department to work out. Again, the department would be left with the problem of balancing its books within the zero salary budget increase. This is a bit hypothetical, because we never got to that point, but we would have tried to give departments guidance so that they could have administered that in the fairest possible way, vis-a-vis different occupational groups, and so on.

The Chairman: So does that mean that in the opinion of the government, we have now 6,000 more employees than we need?

Mr. Clark: No. That is certainly not the case.

The Chairman: If we could do without 6,000 employees at that time, what are those employees doing now?

Mr. Clark: I think I would—

Senator Simard: Are you recommending that this committee propose that 6,000 people be laid off?

The Chairman: I have a problem with that. It is either zero, three and three or 6,000 people less. I am all confused.

Mr. Clark: It is less a question of what is needed than what can be afforded. The government could only afford \$19 billion on salary and benefits, and the government has to do the best it can within that fiscal framework.

Senator Bolduc: I understand that, in the top management category which I believe you call the executive category, you have 4,500 people?

Mr. Clark: To be precise, at the time of the budget there were 4,750, and the government announced its intention to reduce that number by 10 percent within the next two years. So it is about the right number now.

Senator Bolduc: That is about 2 percent of the civil service.

Mr. Clark: That is correct.

Senator Bolduc: I believe that the Department of External Affairs has 11 percent of its people earning, more or less, \$91,000 each. I am not talking about the overseas or housing allowances, things like that. I am just talking about salary. That leaves me a little confused. I understand that each ambassador is an important representative of Canada, and that group would account for about 125 people. But there are 4,000 or 5,000 people in the Department of External Affairs. I do not include the people who are local employees in various locations all over the world. I am talking about the regular employees of the department. I suppose it is something like 4,000 or 5,000. That means there are at least 400 people earning an average salary of \$91,000 a year. That is a ratio that has no comparison at all in the rest of the civil service. Even if

[Traduction]

M. Clark: Il y a à peu près 200 000 fonctionnaires. Donc, 1 p. 100 d'augmentation représente environ 2 000 postes de travail. C'est aussi simple que cela.

Le président: Oui. Les 6 000 se situaient dans quelle catégorie? Aux échelons inférieurs, moyens ou supérieurs?

M. Clark: Il aurait appartenu à chaque ministère de le déterminer. Encore une fois, le ministère aurait eu à équilibrer ses comptes, avec son budget salarial gelé. Tout cela est un peu hypothétique, car nous n'en sommes jamais arrivés là, mais nous aurions guidé les ministères afin qu'ils administrent cela de la façon la plus juste possible à l'égard des diverses catégories professionnelles etc.

Le président: Cela signifie que, aux yeux du gouvernement, nous avons aujourd'hui 6 000 fonctionnaires de plus qu'il n'en faut?

M. Clark: Non. Ce n'est certainement pas le cas.

Le président: Si l'on pouvait se passer de 6 000 employés à ce moment-là, que font-ils aujourd'hui?

M. Clark: Je pense que...

Le sénateur Simard: Voulez-vous que notre Comité recommande le licenciement de 6 000 personnes?

Le président: Je ne sais pas très bien toute cette affaire du 0, 3 et 3 ou des 6 000 postes de moins. Je suis complètement perdu.

M. Clark: Il ne s'agit pas tant de l'effectif nécessaire que de l'effectif que nous avons les moyens de payer. Le gouvernement ne peut payer que 19 milliards de dollars en salaires et prestations sociales, et il fait de son mieux dans le cadre de cette contrainte.

Le sénateur Bolduc: Si j'ai bien compris, la catégorie des gestionnaires supérieurs compte 4 500 personnes?

M. Clark: Pour être précis, il y en avait 4 750 au moment du budget, et le gouvernement a annoncé l'intention de réduire ce chiffre de 10 p. 100 au cours des deux prochaines années. C'est le chiffre actuel.

Le sénateur Bolduc: Cela représente 2 p. 100 des fonctionnaires.

M. Clark: C'est juste.

Le sénateur Bolduc: Je crois que le ministère des Affaires extérieures compte 11 p. 100 de son effectif gagnant 91 000 \$ à peu près. Je fais abstraction des indemnités de logement ou d'éloignement et des primes de ce genre. Je parle des salaires seuls. Cela me déroute un peu. J'admets volontiers que les ambassadeurs sont des personnages importants, puisqu'ils représentent le Canada, et ils sont environ 125. Mais l'effectif du ministère est de 4 000 ou 5 000 fonctionnaires, sans parler des recrutés locaux dans nos différentes missions à travers le monde. Je parle des employés réguliers du ministère. Je crois que c'est environ 4 000 ou 5 000 personnes. Cela signifie qu'au moins 400 personnes gagnent un salaire moyen de 91 000 \$ par an. C'est totalement hors de proportion avec le reste de la fonction publique. Même si l'on met de côté les ambassadeurs, cela fait un pourcentage très important.

[Text]

you exclude the ambassadors, you still have a very high percentage.

Mr. Clark: More than 10 percent, yes.

Senator Bolduc: How can you explain that? Is it because it is a career system, such as England has, for foreign service officers? Or is it similar to the army? I read in an article recently that, in the Canadian army, our ratio of generals to enlisted men is double that of Germany's, for example. It is like that for many, many senior officers in the military services, apparently. We will come back to that one of these days.

But for External Affairs, I just do not understand. For example, the number of assistant deputy ministers is, I believe, one dozen. In my time, there were two or three assistant deputy ministers, and we were then building relationships with the whole world, during Mr. Pearson's time. I have to wonder if there is not come kind of reclassification scheme.

Senator Marsden: Perhaps there was a more competent Prime Minister at the time.

Mr. Clark: It is an interesting question of what the allocation of the government's administrative resources should be between the domestic service and the foreign service.

In terms of senior management talent, the foreign service has about 11 percent and the domestic service has about 8 or 9. I suspect that in other countries it would differ. Those countries that are more externally oriented have a higher percentage of highly paid public servants in the foreign service. Mr. Capello's branch has the duty to examine what we now call "target executive counts". That is the number of executive positions allowed within the total of 4,500. It is the opinion of experts who have looked at the organizational structures and job descriptions that 11 percent is the right number for the Department of External Affairs, compared with the rest of the public service.

This committee might want to invite the Deputy Minister of External Affairs to describe in more detail just what the various senior people do in the department. It is an extremely complex operation to work with 90-odd posts abroad. The Department of External Affairs is expected to know what the Canadian interest is with respect to each one of those countries, and to each part of this country. The world is getting more complicated every day. There are many reasons why things have changed over the last ten years.

The suspicion or the potential of "classification creep", as we call it, is a general concern for central agencies and Treasury Board-type operations all around the world. Throughout any administration, there is a tendency to increase the classification levels. However, we do not think this is occurring in the Department of External Affairs any more than anywhere else in the government. We see the situation with respect to the government as a whole as pretty good.

The government was criticized by the Auditor General in 1985, I believe. We have since put a lot of effort in ensuring

[Traduction]

M. Clark: Oui, plus de 10 p. 100.

Le sénateur Bolduc: Comment expliquez-vous cela? Est-ce le système de la carrière des agents de service étranger qui veut cela, un peu comme en Angleterre? Ou bien est-ce similaire aux forces armées? J'ai lu récemment, dans un article, que dans l'armée canadienne la proportion de généraux par rapport aux simples soldats est environ le double de celle de l'Allemagne, par exemple. Il en va de même d'un grand nombre de grades supérieurs dans les forces militaires, apparemment. Nous y reviendrons un de ces jours.

Mais, dans le cas des Affaires extérieures, je ne comprends tout simplement pas. Par exemple, le nombre des sous-ministres adjoints atteint, je crois, la douzaine. De mon temps, il y avait deux ou trois sous-ministres adjoints, et nous établissions alors des relations avec le monde entier, à l'époque de M. Pearson. Il faut se demander si tout cela n'est pas le résultat de quelques reclassifications.

Le sénateur Marsden: Peut-être y avait-il un premier ministre plus compétent à l'époque.

M. Clark: C'est un sujet intéressant que de savoir quelle devrait être la répartition des ressources administratives du gouvernement entre le service intérieur et le service extérieur.

Pour ce qui est des effectifs de gestionnaires supérieurs, le service étranger en a environ 11 p. 100 et le service intérieur entre 8 et 9. La distribution est sans doute différente dans d'autres pays. Les plus ouverts sur l'étranger ont un plus fort pourcentage de gestionnaires supérieurs dans leur service extérieur. La direction de M. Capello est chargée de superviser ce que nous appelons «le nombre cible de cadres supérieurs». Il s'agit là du nombre de postes de cadres supérieurs autorisé à l'intérieur du total de 4 500. De l'avis des experts qui se sont penchés sur les structures organisationnelles et les descriptions de tâches, 11 p. 100 représentent un nombre approprié pour le ministère des Affaires extérieures, comparé au restant de la fonction publique.

Vous pourriez peut-être inviter le sous-ministre des Affaires extérieures à vous décrire plus en détail les fonctions des divers cadres supérieurs du ministère. C'est une administration extrêmement complexe, avec près de 90 missions à l'étranger. Le ministère est censé savoir quel est l'intérêt du Canada et de chacune des régions du Canada à l'égard de chacun de ces pays. Le monde gagne en complexité chaque jour. Il y a quantité de raisons qui expliquent pourquoi les choses ont changé au cours des 10 dernières années.

Les organismes centraux, du type conseil du Trésor, sont très conscients du risque de «glissement des classifications» comme nous l'appelons. Dans toute administration, il y a une tendance naturelle à relever les niveaux de classification. Toutefois, nous ne pensons pas que cela soit le cas au ministère des Affaires extérieures, pas plus qu'ailleurs dans la fonction publique. Nous pensons que les choses sont bien en main.

Le Vérificateur général a critiqué le gouvernement à ce sujet en 1985, je crois. Nous avons depuis fait beaucoup d'efforts

[Text]

that we do not have significant classification creep in the government, and the Auditor General has been satisfied with our performance in the audits that have been done over the last couple of years.

Honourable senators, last time we were at this committee, Senator Castonguay had asked if there were any savings that could be achieved by the kinds of accommodation and the size of delegations that External Affairs has. Again, if there is interest by the committee, it would be worthwhile to have the experts or the heads of the department come and describe what they are doing.

Mr. Capello: Honourable senators, I should add that, over time, the Department of External Affairs has taken in parts of other departments. For example, there are the trade commissioners and the other people at Immigration who have now become part of External Affairs. That gives a little distortion to the numbers and makes them appear a little higher than they might be.

Second, it is a career department. There are rotational assignments. When people come back from abroad, back to headquarters, they take a post that is a mirror image. They do not lose their level, to be fair to them, and that protection is built in.

As Mr. Clark has said, the report from the Auditor General, after the 1985 report, has found the coincidence of positions with classification levels to be very good. We are monitoring that situation very closely.

Third, this group, namely the Professional Association of Foreign Service Officers, again mirrors senior management categories. The top levels overlap. In many areas of the public service, top levels in the professional category overlap with top levels in the senior management category. So that would take you to a \$91,000 salary. Comparing the Professional Association of Foreign Service Officers and the senior management category, the largest cluster of people would be at the senior management level, earning in the \$69,000 to \$71,000 range. That is where the cluster is. When you get to the \$91,000 level, you are speaking of an EX-3 position. There would be no foreign service officers at that level. Also, that number diminishes, so there would be very few at that level, I might add. The cluster would be in the \$70,000 to \$85,000 area, the senior management group, EX-1 and EX-2, and the top level of the foreign service officer. That is where the cluster, of big group of people would commence.

Senator Bolduc: But as far as the Department of National Defence is concerned, you do not discuss the establishment there in terms of classification plans or numbers of employees of each grade? You do not do that for defence?

Mr. Clark: We do on the civilian side, but not on the military side. Again, it is a question best posed to officials in the Department of National Defence. The theory, the rationale, for having a large number of generals is that, should the country face a major conflict, the leadership could be mobilized quickly to organize a conscript or a volunteer army. One has to

[Traduction]

pour combattre ce glissement et le Vérificateur général s'est dit satisfait des résultats à l'occasion des contrôles qu'il a effectué au cours des dernières années.

Honorables sénateurs, lorsque nous avons comparu la dernière fois devant ce comité, le sénateur Castonguay a demandé s'il n'y avait pas moyen de faire des économies au niveau des logements de fonction et de la taille des délégations du ministère des Affaires extérieures. Encore une fois, si cela vous intéresse, il serait bon d'inviter les experts du ministère à venir vous en parler.

M. Capello: J'ajouterais que, ces derniers temps, le ministère des Affaires extérieures a absorbé des services d'autres ministères. Par exemple, les délégués commerciaux et les agents d'immigration font tous partie maintenant des Affaires extérieures. Cela déforme un peu les chiffres et les fait paraître plus élevés qu'ils ne sont.

Deuxièmement, c'est un ministère où l'on fait carrière. Il y a des affectations par rotation. Lorsque les gens reviennent de l'étranger, on leur donne un poste de rang similaire. Ils ne perdent pas leur niveau, ce qui n'est que juste, et cette protection est inhérente.

Ainsi que M. Clark l'a dit, le Vérificateur général, depuis son rapport de 1985, juge très bonne l'adéquation des postes et des niveaux de classification. Nous suivons cela de très près.

Troisièmement, ce groupe, à savoir l'Association professionnelle des agents du Service extérieur, colle de près à la catégorie des gestionnaires supérieurs. Les niveaux supérieurs se chevauchent. Dans beaucoup d'autres services de la fonction publique, les niveaux supérieurs de la catégorie professionnelle chevauchent les niveaux supérieurs de la catégorie des gestionnaires. Cela vous amène à un salaire de 91 000 \$. Si l'on compare l'Association professionnelle des agents du Service extérieur et la catégorie des cadres supérieurs, la plus grande part de la population se situe au niveau de la gestion supérieure, dans une fourchette salariale allant de 69 000 \$ à 71 000 \$. Arrivés au niveau de 91 000 \$, vous parlez de postes de EX-3. Il n'y a plus d'agents de service extérieur à ce niveau. Et ce nombre diminue, si bien qu'il n'y en a que très peu à ce niveau. Dans la catégorie des gestionnaires, le plus grand nombre se trouvent aux niveaux EX-1 et EX-2, entre 70 000 \$ et 85 000 \$, ce qui est également l'échelon supérieur des agents de service extérieur. C'est là que vous retrouvez le plus grand nombre.

Le sénateur Bolduc: Mais pour ce qui est du ministère de la Défense nationale, est-ce que vous supervisez également les plans de classification ou le nombre d'employés à chaque grade? Faites-vous la même chose pour le ministère de la Défense?

M. Clark: Nous le faisons pour ce qui est des civils, mais non des militaires. Encore une fois, il vaudrait mieux vous adresser directement au ministère de la Défense nationale. La justification du grand nombre de généraux c'est que, si le pays devait se trouver engagé dans un conflit majeur, on pourrait mobiliser rapidement les échelons supérieurs afin d'organiser

[Text]

maintain the size of the upper echelons in order to rapidly mobilize the lower.

Senator Marsden: Let's not test that theory.

Senator Simard: I am making a request now that will allow me to better assess the various issues at hand, whether it be zero, three and three, or the government only being able to afford \$19 billion, or whatever.

This summer I looked at a document prepared somewhere in government, perhaps in your department, showing how the provincial governments are faring. Some of them are in the same boat, some are in no worse straits, and some are a little better off. This document showed how certain of the provincial governments dealt with this problem of increasing wage costs. I saw that document late last summer.

Since then, within the past few weeks, the provincial government of my province, New Brunswick, has re-opened contracts and served notice that they will not honour the contracts. They are taking other decisions because of more pressing needs. In other words, they intend to fire people now. They will not admit that just now; they say it will be done by attrition. This is what I heard last week. But we know that attrition only means 300 people in New Brunswick, 300 civil servants. How will they go beyond that?

I would like to have the details. I am sure the government of New Brunswick has already conveyed to the federal government how they came to be in that situation and why they have reached their limit. They must have told you how they chose to deal with these rising costs and deficit problems. Could you put a piece of paper together telling me how the other provincial governments have chosen to cope? It would help us to put our own federal government choices into a better perspective.

Mr. Capello: Mr. Chairman, we will provide you with the information that we have. I have to qualify that, because we do have certain pieces of information that are public knowledge. We do not have other information that is quite so new. I have heard of that report but I have not yet seen the details. So we will provide the information that we have available.

Senator Simard: Even Mr. Rae, I understand, has had to review his budget of last spring. He himself has discovered that governing is not easy.

Mr. Capello: That is right. Their deficit is larger than they anticipated. They are now having some difficulty with other sectors that are bargained for in Ontario.

The Chairman: Thank you to the people of the Treasury Board for bringing your information before us this afternoon. It is very important for us because, as you know, we are planning on examining Public Service 2000. Some of the questions that were asked today pertain to that examination. We will start that examination in the week of November 12, even if the Senate is not sitting, and we will have a few witnesses before us. We will adjourn until that time.

The committee adjourned.

[Traduction]

une armée de volontaires ou de conscrits. Il faut préserver l'effectif aux échelons supérieurs si l'on veut mobiliser rapidement les échelons inférieurs.

Le sénateur Marsden: Ne mettons pas à l'épreuve cette théorie.

Le sénateur Simard: Je veux formuler une demande qui me permettra de mieux évaluer les diverses questions qui se posent, qu'il s'agisse des 0, 3 et 3 ou du chiffre de 19 milliards auxquels le gouvernement prétend devoir se limiter.

J'ai vu passer, cet été, un document rédigé par quelqu'un, peut-être par votre ministère, indiquant comment s'en tirent les gouvernements provinciaux. Certains se retrouvent dans le même bateau que vous, certains se portent un peu mieux. On indiquait comment certains des gouvernements provinciaux se tirent du problème de la hausse des coûts salariaux. J'ai vu ce document vers la fin de l'été.

Depuis, au cours des dernières semaines, le gouvernement de ma province, le Nouveau-Brunswick, a rouvert les conventions collectives et donné avis qu'il ne les honorerait plus. Il prend cette décision pour répondre à des besoins plus pressants. En d'autres termes, il va mettre des fonctionnaires à la porte. Il ne le reconnaît pas aujourd'hui, et il dit que l'on se contentera des départs naturels. C'est ce que j'ai entendu la semaine dernière. Or, nous savons qu'au Nouveau-Brunswick, les départs naturels ne représentent que 300 fonctionnaires. Comment vont-ils faire pour aller plus loin?

J'aimerais avoir plus de détails. Je suis sûr que le gouvernement du Nouveau-Brunswick a déjà fait savoir au gouvernement fédéral comment il en est arrivé à cette situation et pourquoi il a atteint sa limite. Il a bien dû vous dire comment il a choisi d'affronter cette hausse des coûts et ces problèmes de déficit. Pourriez-vous nous rédiger quelque chose m'indiquant les choix opérés par les autres gouvernements provinciaux? Cela nous aiderait à mettre en perspective les choix du gouvernement fédéral.

M. Capello: Monsieur le président, nous vous communiquons les données que nous possédons. Je dois nuancer, car nous avons certaines informations qui sont dans le domaine public. Nous n'avons pas les plus récentes. J'ai entendu parler de ce rapport, mais je ne connais pas les détails. Nous vous fournirons ce que nous possédons.

Le sénateur Simard: Je crois savoir que même M. Rae a dû revoir son budget du printemps dernier. Il a lui-même découvert que ce n'est pas facile.

M. Capello: C'est juste. Son déficit est plus important que prévu. Il a maintenant quelque difficulté avec d'autres groupes qui sont en train de négocier en Ontario.

Le président: Je remercie les représentants du Conseil du Trésor des renseignements qu'ils nous ont communiqués cet après-midi. C'est très important pour nous car, comme vous le savez, nous nous préparons à étudier le projet Fonction publique 2000. Certaines des questions posées aujourd'hui s'y rapportent. Nous commencerons cette étude la semaine du 12 novembre, même si le Sénat ne siège pas. Nous allons lever la séance jusque-là.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board of Canada:

Mr. Ian Clark, Secretary;
Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch;
Mr. G.G. Capello, Deputy Secretary, Personnel Branch.

From the Privy Council Office:

Mr. Nicholas d'Ombain, Deputy Secretary to the Cabinet.

Du Conseil du Trésor du Canada:

M. Ian Clark, secrétaire;
M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes;
M. G. G. Capello, direction de la politique du personnel.

Du Bureau du Conseil privé:

M. Nicholas d'Ombain, sous-secrétaire du Cabinet.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, November 21, 1991

Le jeudi 21 novembre 1991

Issue No. 4:

Fascicule n° 4

Third proceedings on:

Troisième fascicule concernant:

The examination of Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

L'étude du Budget des dépenses
déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Kinsella
Beaulieu	Marsden
Buckwold	*Murray
Doody	(or Lynch-Staunton)
Eyton	Simard
*Frith	Sparrow
(or Molgat)	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Kinsella
Beaulieu	Marsden
Buckwold	*Murray
Doody	(ou Lynch-Staunton)
Eyton	Simard
*Frith	Sparrow
(ou Molgat)	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991.

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session de la trente-quatrième législature soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 21, 1991
(5)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, in Room 256-S, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Kinsella, Simard and Stewart. (5)

Other Senators present: The Honourable Senator Fairbairn.

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

WITNESSES:

From the Privy Council Office:

Mr. Glen Shortliffe, Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk to the Privy Council;

Mr. John Edwards, Manager, Public Service 2000.

Mr. Shortliffe made opening remarks following which he and the other witness answered questions.

At a later date, officials from the Privy Council Office will provide written responses to questions asked by Members of the Committee.

At 12:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 21 NOVEMBRE 1991
(5)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures dans la salle 256-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Kinsella, Simard et Stewart. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Fairbairn.

Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi daté du 13 juin 1991, poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1992.

TÉMOINS:

Du Bureau du Conseil privé:

M. Glen Shortliffe, secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé;

M. John Edwards, directeur, Fonction publique 2000.

M. Shortliffe fait des commentaires préliminaires à la suite de quoi lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

Ultérieurement, des officiels du bureau du Conseil privé fourniront des réponses écrites aux questions posées par les membres du Comité.

À 12 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 21, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I would like to inform the members of the committee and the other people with us this morning that for the time being we do not have interpretation. It seems that the interpreters are having a problem coordinating the various committees sitting this morning. So I suppose we will proceed anyway in the hope they will come in pretty soon.

Senator Simard: Mr. Chairman, I for one do not like that.

The Chairman: I do not either.

Senator Simard: It should not be considered a precedent. Normally we should abstain completely from sitting while interpreters are not here. If it is only going to be for a few minutes perhaps it will be all right, but if the whole meeting is going to be without translation, I do not know whether we should proceed. We cannot all speak and understand all the nuances. It is a very bad situation. This is not the first time we have had this situation in a meeting where translation is usually available. What do you do to stop these problems? I will not be the fall guy who will break up this meeting this morning, but it should not be construed as approval, to the contrary.

The Chairman: Thank you Senator Simard. I quite agree with you but as you see, our witnesses are here and they are accompanied by a group of people.

Senator Stewart: High-paid people.

The Chairman: Yes, high paid, that is right. We will get started and see how it goes. I am glad, Senator Simard, that you did protest. We will see that this does not repeat itself. I hope that the interpreters will come during the meeting.

This is the third meeting of the committee to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992. We now are moving to a second phase. This phase is the study of the federal public service, which I expect may occupy the committee for the remainder of the fiscal year. We may have bills in the meantime as well as Supplementary Estimates and we may have other things that are referred to our committee.

Our plan is to inquire into various aspects of the management and reform of the public service including, but not limited to, the Public Service 2000 proposals which I believe are currently being implemented.

We had originally expected that our principal witness today would be Mr. John Edwards, manager of Public Service 2000. However, the Privy Council Office suggested that we might

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 21 novembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h pour étudier le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, je précise aux membres du comité et à l'assemblée que nous n'avons pas d'interprétation pour le moment. Il semble que les interprètes aient de la difficulté à coordonner les diverses séances des comités ce matin. Nous allons donc commencer de toute façon en espérant qu'ils arriveront sous peu.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je n'aime pas cela.

Le président: Moi non plus.

Le sénateur Simard: Il ne faut pas considérer cela comme un précédent. Nous ne devrions normalement pas siéger sans interprétation. Pour quelques minutes seulement, ça peut aller, mais je ne sais pas si nous devrions commencer si toute la séance doit se dérouler sans interprétation. Nous ne pouvons tous parler les deux langues et en comprendre toutes les nuances. La situation laisse énormément à désirer. Ce n'est pas la première fois que cela se produit à une séance où l'interprétation est habituellement disponible. Que faire pour mettre fin à ces problèmes? Je ne serai pas le bouc émissaire qui mettra fin à la séance de ce matin, mais il ne faudrait pas en conclure que je suis d'accord avec ce qui se passe.

Le président: Merci, sénateur Simard. Je suis tout à fait d'accord avec vous, mais comme vous le voyez, nos témoins sont accompagnés d'un groupe imposant.

Le sénateur Stewart: Des gens bien payés.

Le président: En effet. Commençons et nous verrons comment les choses vont se passer. Je suis heureux, sénateur Simard, que vous ayez protesté. Nous prendrons des mesures pour que le problème ne se reproduise pas. J'espère que les interprètes arriveront au cours de la réunion.

Cette séance est la troisième au cours de laquelle le comité examine le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992. Nous passons maintenant à la deuxième phase, soit celle de l'étude de la fonction publique fédérale qui pourrait bien occuper le comité pendant le reste de l'exercice financier. Nous recevrons peut-être des projets de loi entre-temps, des budgets supplémentaires, et d'autres questions peut-être.

Nous voulons examiner divers aspects de la gestion et de la réforme de la fonction publique, y compris, mais sans se limiter à celles-ci, les propositions de Fonction publique 2000 qu'on est en train de mettre en œuvre, sauf erreur.

Nous avions prévu à l'origine que notre principal témoin aujourd'hui serait M. John Edwards, directeur de Fonction publique 2000. Le Bureau du Conseil privé nous a toutefois

[Text]

want to hear first from Mr. Glen Shortliffe, the Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk to the Privy Council and, I understand, the Senior Advisor to the Cabinet on Personnel Management. We are pleased to welcome Mr. Shortliffe and to note that Mr. Edwards is here as well. Depending on the wishes of the committee, we may ask Mr. Edwards to return for additional questioning in the near future.

Mr. Shortliffe, I understand that you have an opening statement which was distributed to the members in both official languages. I invite you to proceed.

Mr. Glen Shortliffe, Associate Secretary to the Cabinet and Deputy Clerk to the Privy Council: Thank you, Mr. Chairman. Before I begin my statement may I apologize in advance to the members of the committee. I have a bad cold and if you find me hacking and sneezing it is not the nature of your questioning, it is the nature of my head.

I am happy to be here today, with my colleague John Edwards, to talk about Public Service 2000 and other issues related to the management and reform of the public service. I would like to describe briefly for the committee the reasons why this process of reform and renewal was launched in December, 1989. I will outline some of the key milestones of our progress to date and set out some of our major objectives for the future.

I will try to cast my remarks within the context of broader public service management issues and concerns, noting of course that many of those issues fall within the direct responsibility of the Treasury Board or the Public Service Commission. I understand the committee will be calling the Secretary of the Treasury Board and the Chairman of the Commission as witnesses in the coming weeks.

Finally, Mr. Edwards and I will be very pleased to respond to any questions the committee may have.

I should make clear, Mr. Chairman, that in speaking of the public service, and the process of renewal that is currently under way in it, I am referring to the public service proper, that is, to the roughly 220,000 men and women who are appointed under the Public Service Employment Act, plus of course deputy ministers and other senior officials such as myself who manage them. Though some of my general remarks may apply, at least implicitly, to employees of crown corporations and other similar agencies, those people are not part of the public service per se, and do not work under the same terms and conditions of employment.

Public Service 2000 was launched by the Prime Minister on December 12, 1989. Its purpose, in the Prime Minister's words, was to "enable the public service to provide the best possible service to Canadians into the 21st century."

Better service, to the public and to the government, is the reason d'être of public service renewal.

The government realized that better service, at no additional cost to the taxpayer, would require significant changes in the way the public service operated.

[Traduction]

suggéré d'entendre d'abord M. Glen Shortliffe, secrétaire associé du Cabinet, sous-greffier du Conseil privé et, sauf erreur, conseiller principal du Cabinet en matière de gestion du personnel. Nous sommes heureux d'accueillir M. Shortliffe, ainsi que M. Edwards. Nous pourrions demander à M. Edwards de revenir répondre à d'autres questions sous peu. Tout dépendra du comité.

Monsieur Shortliffe, je crois savoir que vous avez une déclaration liminaire qui a été distribuée aux membres du comité dans les deux langues officielles. Vous avez la parole.

M. Glen Shortliffe, secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé: Merci, monsieur le président. Avant de commencer, permettez-moi de m'excuser à l'avance auprès des membres du comité. J'ai une mauvaise grippe et si j'éternue et tousse, c'est à cause non pas de vos questions, mais bien de mon état.

Je suis heureux d'être venu aujourd'hui, avec mon collègue John Edwards, parler de Fonction publique 2000 et d'autres aspects de la gestion et de la réforme de la fonction publique. J'aimerais préciser brièvement au comité pourquoi cet exercice de réforme et de renouvellement a été lancé en décembre 1989. Je décrirai quelques-unes des étapes clés des progrès réalisés jusqu'à maintenant, ainsi que certains de nos principaux objectifs pour l'avenir.

J'essaierai de placer mes remarques dans le contexte des grandes questions et préoccupations de la gestion de la fonction publique en signalant bien entendu que nombre d'entre elles relèvent directement de la compétence du Conseil du Trésor ou de la Commission de la fonction publique. Je crois savoir que le comité convoquera le secrétaire du Conseil du Trésor et le président de la Commission au cours des prochaines semaines.

Enfin, M. Edwards et moi-même serons très heureux de répondre à vos questions.

Je précise clairement, monsieur le président, que lorsque je parle du renouvellement en cours dans la fonction publique, je parle de la fonction publique proprement dite, c.-à-d. des quelque 220 000 hommes et femmes nommés en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, en plus bien sûr des sous-ministres et autres hauts fonctionnaires, dont je suis, qui les dirigent. Certaines de mes remarques générales pourront certes s'appliquer, du moins implicitement, aux employés de sociétés d'État et d'autres organismes semblables, mais ces gens ne font pas partie de la fonction publique en soi et n'ont pas les mêmes conditions d'emploi.

Le premier ministre a lancé Fonction publique 2000 le 12 décembre 1989 en mentionnant que l'exercice avait pour but de permettre à la fonction publique d'offrir le meilleur service possible aux Canadiens à l'aube du XXI^e siècle.

Mieux servir le public et l'État: voilà la raison d'être du renouvellement de la fonction publique.

Le gouvernement s'est rendu compte que pour améliorer le service sans qu'il en coûte quoi que ce soit de plus aux contribuables, il faudrait transformer radicalement la fonction publique.

[Text]

As members of the committee are aware, for some years already the government has been streamlining and simplifying its administration. Among other things, I would point to:

The program known as Increased Ministerial Authority and Accountability or IMAA, under which the Treasury Board has devolved greater discretionary authority to ministers and their departments in return for a more rigorous regime of accountability and reporting.

To the introduction of Special Operating Agencies. These are a new organizational form, which provides a much more business-like management regime for certain operational functions that do not need to be run in a conventional "departmental" way. To date, five such agencies have been created and a further nine are in the process of being established.

A continuing process of downsizing and restraint. Over the last six years, the operating costs of government have grown at an average of only 3.3 per cent, a rate well below the rate of inflation. Since 1984-85, the public service has been reduced to roughly the same size it was in the mid-seventies. Only in the last year or so has total public service employment begun to increase, almost entirely as a result of the introduction of the GST and new resources devoted to the Green Plan.

But while resources have been shrinking in real terms, program demands have been increasing. The recession, for example, has not meant less business for government, it has meant more. CEIC, to take one example, has had more unemployment insurance claims to process. And new programs have been created to respond to pressing national priorities, including such things as the two regional development agencies in Atlantic Canada and the west, and similar functions devoted to Ontario and Quebec.

The bottom line, Mr. Chairman, is that for a number of years the public service has been trying to do more with less. So there was a resource problem and a compelling argument for greater efficiency in government. But there was also an important issue of people. The public service is people. People, with their accumulated knowledge and skill, are essentially our only resource. By 1989 it was becoming apparent that unless we made a concerted investment in our people, in maintaining their knowledge and upgrading their skills, we could no longer provide Canadians with the quality of services they were demanding.

Canadians should be proud of their public service. It is one of the best in the world. Many Canadians recognize the direct connection between the quality of the public service and the quality of the programs and services which they have come to take for granted. They also see that Canada's international competitiveness depends in part on the quality of those programs and on the quality of the advice and support provided to ministers.

[Traduction]

Comme les membres du comité le savent, le gouvernement rationalise et simplifie son administration depuis quelques années déjà. Je signalerai notamment

le programme d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, ou APRM, dans le cadre duquel le Conseil du Trésor a cédé aux ministres et à leurs ministères de plus grands pouvoirs discrétionnaires en contrepartie d'un régime plus rigoureux de responsabilisation et de rapports.

Je signale aussi le lancement des organismes de service spéciaux: cette nouvelle structure organisationnelle permet un régime de gestion qui ressemble beaucoup plus au monde des affaires dans certains secteurs opérationnels qu'il n'est pas nécessaire de diriger comme un ministère conventionnel. Jusqu'à maintenant, on a créé cinq organismes de ce genre et neuf autres sont en gestation.

Il ne faut pas oublier non plus l'exercice constant de décroissance et de compression. Au cours des six dernières années, les coûts de fonctionnement de l'État ont augmenté en moyenne de 3 p. 100 seulement, soit beaucoup moins que le taux d'inflation. Depuis 1984-1985, l'effectif de la fonction publique a été ramené à peu près à son niveau du milieu des années 1970. Ce n'est qu'au cours du dernier exercice environ que l'emploi total dans la fonction publique a commencé à augmenter, et c'est presque entièrement attribuable au lancement de la TPS et aux nouvelles ressources consacrées au Plan vert.

Toutefois, pendant que les ressources diminuaient en termes réels, les exigences des programmes augmentaient. La récession, par exemple, n'a pas réduit les activités de l'État, au contraire. La CEIC, par exemple, a eu plus de demandes d'assurance-chômage à traiter. On a de plus lancé de nouveaux programmes afin de répondre à des priorités nationales pressantes. Je pense notamment aux agences de développement régional des régions de l'Atlantique et de l'Ouest, et aux organisations semblables en Ontario et au Québec.

Tout compte fait, monsieur le président, la fonction publique essaie depuis des années de faire plus avec moins. Il y avait donc un problème de ressources qui militait fortement en faveur d'une plus grande efficience au sein de l'État. Il y avait aussi une autre question importante, celle des ressources humaines. La fonction publique est constituée de personnes qui, avec leurs connaissances et leurs compétences, sont essentiellement notre seule ressource. En 1989, il devenait évident que si nous n'investissions pas sciemment dans le maintien des connaissances et l'actualisation des compétences de nos ressources humaines, nous ne pourrions plus offrir aux Canadiens la qualité de service qu'ils exigeaient.

Les Canadiens devraient être fiers de leur fonction publique, une des meilleures au monde. Nombre de Canadiens reconnaissent le lien direct entre la qualité de la fonction publique et la qualité des programmes et des services qu'ils en sont venus à considérer comme acquis. Ils reconnaissent aussi que la compétitivité internationale du Canada dépend en partie de la qualité des programmes en question, et de celle des conseils et de l'appui fournis aux ministres.

[Text]

For all these reasons, it had become apparent by 1989 that the incremental approach to management improvement was no longer enough, that something more thorough-going had to be put in place. This was how PS 2000 was born.

out of the need to find new ways to better manage increasingly scarce resources;

out of the need to provide the kinds of services the Canadian public had come to expect;

and out of the need to maintain and foster a highly qualified professional and non-partisan Public Service that can help governments meet the challenges of the future.

Unlike previous reforms, Public Service 2000 is the result of the work of many thousands of public servants. Launched by the Prime Minister and directed by the President of the Treasury Board, the key players in Public Service 2000 include:

Paul Tellier, who as Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, is the head of the Public Service and the driving force at the official level behind the process of renewal;

John Edwards, who is the person responsible for directly managing the process of reform;

ten task forces of deputy ministers and senior officials who collectively reviewed virtually every aspect of management in government, consulted widely, and produced ten public reports that have served as the detailed basis for specific changes;

thousands of managers, each of whom has contributed to improving the quality or efficiency of service to clients or made changes in the workplace that respond to the real needs of their staff;

and most important of all, tens of thousands of individual public servants at all levels who, through their suggestions, their participation in committees for change, their willingness to take on new responsibilities and generally to make things work better, are making Public Service 2000 a success.

I should point out, Mr. Chairman, that a number of organizations and individuals outside government have provided vital support to this process of renewal. I am thinking of organizations such as the Public Policy Forum, which brings together business, labour and the academic community in support of a better and more relevant public service.

A year after Public Service 2000 was launched, the government tabled in Parliament a white paper setting out its policy for the future of the public service. This was the first comprehensive statement by a Canadian government on the role and responsibilities of the public service.

The government's policy on renewal hinges on four critical areas: service, innovation and empowerment, people, and

[Traduction]

Pour toutes ces raisons, il était devenu évident en 1989 que les augmentations ne suffisaient plus pour améliorer la gestion, et que des transformations plus radicales s'imposaient. On a lancé FP 2000

Parce qu'il fallait trouver de nouvelles façons de mieux gérer des ressources de plus en plus rares,

fournir les services que le public canadien en était venu à attendre,

et maintenir et favoriser une fonction publique professionnelle très qualifiée et impartiale, capable d'aider les gouvernements à relever les défis de l'avenir.

Contrairement aux réformes antérieures, Fonction publique 2000 est le fruit des efforts de milliers de fonctionnaires. Lancée par le premier ministre et dirigée par le président du Conseil du Trésor, Fonction publique 2000 compte sur des intervenants clés

comme Paul Tellier qui, à titre de greffier du Conseil privé et de secrétaire du Cabinet,

est le chef de la fonction publique et pilote le renouvellement au niveau officiel. John Edwards dirige directement l'exercice de réforme.

Dix groupes de travail constitués de sous-ministres et de hauts fonctionnaires ont examiné à peu près tous les aspects de la gestion de l'État, procédé à des consultations générales et produit dix rapports publics qui ont servi de tremplin à des changements particuliers.

Des milliers de gestionnaires ont aidé à améliorer la qualité ou l'efficacité des services aux clients, ou mis en œuvre au travail des changements qui répondent aux besoins réels de leur personnel.

Il ne faut pas oublier non plus, ce qui est le plus important, les dizaines de milliers de fonctionnaires à tous les niveaux qui ont présenté des suggestions, participé à des comités sur le changement, accepté d'assumer de nouvelles responsabilités et se sont assurés en général que tout baignait dans l'huile. Tous ces gens assurent la réussite de Fonction publique 2000.

Je devrais signaler, monsieur le président, que des organisations et des particuliers du secteur privé ont fourni un appui crucial à cet exercice de renouvellement. Je pense à des organisations comme le Forum des politiques publiques qui réunissent des représentants des milieux d'affaires, des syndicats et du monde de l'éducation, à l'appui d'une fonction publique meilleure et plus pertinente.

Un an après le lancement de Fonction publique 2000, le gouvernement a déposé au Parlement un Livre blanc dans lequel il décrivait sa politique sur l'avenir de la fonction publique. C'était la première déclaration détaillée faite par un gouvernement canadien sur le rôle et les responsabilités de la fonction publique.

La politique de renouvellement du gouvernement repose sur quatre piliers cruciaux: service, innovation et responsabilisa-

[Text]

accountability. I understand these are all areas of interest to the committee, and I want to touch briefly on them in my remaining comments.

Mr. Chairman, comprehensive reform on this scale is a difficult undertaking. Significant change in an organization as large and complex as the public service takes time. It requires close consultation with employees at all levels. It requires consultation with the unions. I would note that one reason it took 18 months to bring forward legislation was that Mr. Edwards and his colleagues spent considerable time discussing the various proposals with union representatives.

When all is said and done, I believe we have made significant progress in this process of renewal. We are creating a new consultative culture inside the public service, one that is eager to listen to clients, to work in partnership with them, and to adapt its own operations to promote better service. We are adopting service standards that will allow us to better see what we are doing for Canadians, to measure the cost, and to hold managers more clearly accountable for results.

We are well past the midpoint of some major institutional changes that will equip the public service to operate more flexibly and efficiently. These are the responsibility of the Treasury Board, but I think some of the major ones deserve mention today.

I would include operating budgets, already launched as pilots in several departments and agencies and scheduled for full implementation in April, 1993; classification reform which promises simpler, speedier classification for 200,000 public service jobs; management category restructuring, which is taking us from six classification levels to five; and management delaying, which has resulted in no more than three levels of executive management below the deputy.

We have created a new Human Resources Development Council, chaired by the Secretary of the Treasury Board. The Council, of which I am a member, also includes the Chairman of the Public Service Commission, the Principal of the Canadian Centre for Management Development, and four line deputy ministers. It serves as the senior, official-level forum for implementing system-wide improvements in human resource management.

We have placed a stronger emphasis on the accountability of deputy ministers for personnel and financial management, including a specific accountability for progress in Public Service 2000 and in employment equity.

We are investing in new programs of recruitment to the public service. I know the chairman of the PSC will be happy to speak to you about a new management trainee program launched this year. The program will bring 100 outstanding university graduates from across Canada, and from within the public service, into a five-year program of developmental assignments and training that will help produce middle and senior managers of the future.

[Traduction]

tion, ressources humaines et responsabilité. Je crois savoir que tous ces domaines intéressent le comité et je les aborderai brièvement pendant le temps qu'il me reste.

Monsieur le président, une réforme d'une telle envergure est difficile. Les changements importants dans une organisation aussi vaste et complexe que la fonction publique prennent du temps. Il faut consulter les employés à tous les niveaux, et les syndicats. Il a fallu 18 mois pour présenter une mesure législative notamment parce que M. Edwards et ses collègues ont passé beaucoup de temps à discuter des diverses propositions avec des représentants syndicaux.

Tout compte fait, je crois que l'exercice de renouvellement a fait d'importants progrès. Nous créons au sein de la fonction publique une nouvelle culture de la consultation qui la rendra plus empressée à écouter ses clients, à travailler en partenariat avec eux et à adapter ses propres activités pour promouvoir l'amélioration du service. Nous adoptons des normes de service qui nous permettront de mieux voir ce que nous faisons pour les Canadiens, de mesurer les coûts et de tenir les gestionnaires plus clairement responsables des résultats.

Certaines grandes transformations institutionnelles qui rendront la fonction publique plus souple et efficiente ont déjà plus de la moitié du chemin de fait. Ces questions relèvent de la compétence du Conseil du Trésor, mais je crois qu'il convient de mentionner certaines des principales activités.

Je veux parler des budgets de fonctionnement, déjà lancés sous forme de projet pilote dans plusieurs ministères et organismes, et dont la mise en œuvre généralisée est prévue pour avril 1993. La réforme de la classification promet une classification plus simple et plus rapide de 200 000 emplois de la fonction publique; la restructuration de la catégorie de la gestion ramènera de six à cinq les niveaux de classification. Il ne faut pas oublier non plus la déstratification administrative qui a ramené à un maximum de trois les niveaux de la haute direction au-dessous du sous-ministre.

Nous avons créé un nouveau Conseil de perfectionnement des ressources humaines, présidé par le secrétaire du Conseil du Trésor. Le Conseil, dont je suis membre, comprend aussi le président de la Commission de la fonction publique, le directeur du Centre canadien de gestion et quatre sous-ministres de ministères responsables. Le Conseil est la principale tribune officielle de mise en œuvre des améliorations générales au niveau de la gestion des ressources humaines.

Nous mettons davantage l'accent sur la responsabilité des sous-ministres en matière de gestion des finances et du personnel, ce qui comprend une responsabilité précise en ce qui a trait à l'évolution de Fonction publique 2000 et de l'équité en matière d'emploi.

Nous investissons dans de nouveaux programmes de recrutement à la fonction publique. Je sais que le président de la CFP sera heureux de vous parler d'un nouveau programme de formation en gestion lancé cette année. Dans le cadre de ce programme, 100 diplômés d'universités exceptionnels d'un littoral à l'autre du Canada et de la fonction publique participeront à un programme d'affectations de perfectionnement et de formation de cinq ans qui aidera à produire les cadres intermédiaires et supérieurs de l'avenir.

[Text]

Departments are operating assignment programs to increase mobility and job satisfaction. Some have also introduced bridging programs to help employees, most of them women, make the transition from support positions to program and administrative jobs.

I should also note that the government has tabled legislation, Bill C-26, to provide the necessary legal foundation for changes in certain areas.

Mr. Chairman, these are but a few examples of major accomplishments and changes. There are others that John will be happy to discuss with you, and still others that are in the province of the Secretary of the Treasury Board or the Chairman of the Public Service Commission.

Perhaps more important than these high profile measures are the many thousands of individual improvements in service and in the workplace that are being made every day in departments and agencies across Canada. These are the result of the process of reform that is now owned by employees themselves. They take pride in their work; they want to do a good job, and they are the ones who know how to do it best. It is up to us, the senior management of the Public Service, to give them the tools they need.

In conclusion, I would not want to leave the impression that either the present or the future is all rosy. There are real challenges ahead. Labour relations remain a matter of deep concern, both to management and to individual employees. We all have a stake in achieving a more positive climate of trust and cooperation. We have to maintain the momentum of renewal despite continued restraint and the uncertainties of the larger national environment. We have to ensure that institutional reforms make a real difference in quality of service and in the working lives of employees. We have to foster a public service whose values and whose working environment will continue to attract young Canadians of high quality and, most important, we have to ensure that our efforts at improving service are born out in results that the public can see.

Thank you very much Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Shortliffe. I would like to mention to the members that the interpreters who are working with the Transport Committee, which is sitting in room 356-S, were supposed to come here when that committee concluded its sitting at 11 o'clock. However, the Transport Committee is still sitting and the interpreters are staying there until the meeting is over, then they will be here. I do not know why we do not have more interpreters. Maybe that is part of the Public Service Commission for the year 2000.

Senator Simard: The Senate is in charge of its own staff, as we know. That is something we cannot blame on the public service this time.

The Chairman: Senator Kinsella has some questions to ask.

Senator Kinsella: Thank you very much, Mr. Chairman. I have difficulty in not making an observation with reference to

[Traduction]

Des ministères ont des programmes d'affectation afin d'accroître la mobilité et la satisfaction au travail. Certains ont aussi lancé des programmes de rattrapage afin d'aider des employés, la plupart des femmes, à passer du soutien à la gestion de programmes et à l'administration.

Je devrais aussi mentionner que le gouvernement a déposé une mesure législative, le projet de loi C-26, afin de jeter les bases légales nécessaires aux changements dans certains domaines.

Monsieur le président, ce ne sont là que quelques exemples de réalisations et de changements d'envergure. Il y en a d'autres que John s'empressera de vous mentionner et d'autres encore qui relèvent de la compétence du secrétaire du Conseil du Trésor ou du président de la Commission de la fonction publique.

Ce qui importe peut-être encore plus que ces mesures très visibles, ce sont les milliers d'améliorations apportées au service et au travail chaque jour dans les ministères et organismes d'un littoral à l'autre. Ces changements sont le fruit du processus de réforme qui appartient maintenant aux employés eux-mêmes. Ils sont fiers de leur travail, ils veulent faire du bon travail et ce sont eux qui savent le faire le mieux. C'est à la haute direction de la fonction publique qu'il incombe de leur fournir les moyens nécessaires.

En terminant, je ne voudrais pas donner l'impression que le présent ou l'avenir sont entièrement roses. De véritables défis se préparent. Les relations de travail préoccupent toujours énormément l'employeur et chaque employé. Nous avons tous intérêt à établir un climat plus positif de confiance et de coopération. Il faut poursuivre le renouvellement malgré des compressions constantes et les incertitudes de l'environnement national général. Il faut faire en sorte que les réformes institutionnelles fassent vraiment une différence au niveau de la qualité de service et de la vie active des employés. Il faut favoriser une fonction publique dont les valeurs et le milieu de travail continueront d'attirer de jeunes Canadiens hautement qualifiés. Le plus important, c'est qu'il faut que nos efforts d'amélioration du service donnent des résultats visibles pour le public.

Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Edwards. Je précise au comité que les interprètes qui travaillent au Comité des transports, qui siège à la pièce 356S, devaient se rendre ici à la fin de la séance de celui-ci, à 11 h. Le Comité des transports siège toujours et les interprètes y restent jusqu'à la fin de la séance. Ils viendront ensuite ici. Je ne sais pas pourquoi nous n'avons pas plus d'interprètes. C'est peut-être là un aspect de la Commission de la fonction publique de l'an 2000.

Le sénateur Simard: Nous savons tous que le Sénat est responsable de son propre personnel. C'est un problème que nous ne pouvons reprocher à la fonction publique cette fois-ci.

Le président: Le sénateur Kinsella a quelques questions à poser.

Le sénateur Kinsella: Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai de la difficulté à ne rien dire du problème technique

[Text]

the technical problem to which my colleague, Senator Simard, has spoken. Yesterday in the chamber Senator Corbin drew to our attention another slip-up, and I think that we must improve our management systems so that these things do not occur.

Mr. Shortliffe, it is good to see you again. I am going to ask some questions in four areas. First, I want to ask questions about morale in the public service. I would like to ask some questions about managing diversity, some questions about employment equity, and some questions about accountability to Parliament.

The initiative of renewal of the public service is obviously laudable. It would have been laudable in my own province of New Brunswick if the public service was approached with a sense of renewing its operation rather than being totally driven by short-term budgetary considerations. However, that being the situation, generally have other public services within Canada expressed interest in what PS 2000 has been attempting to achieve and have your colleagues in the provinces expressed an interest in doing something similar?

Mr. Shortliffe: Yes, senator, there has been quite a sustained and continuous interest, not only in other provinces in Canada but throughout the world. Perhaps I could ask John Edwards to give you a few of the details of the reactions we have been getting.

Mr. John Edwards, Manager, Public Service 2000: Mr. Chairman, I believe that every report we have produced has gone to our counterparts in the various provinces. In addition to that, we have been out across the land meeting with provincial counterparts, speaking to their senior management teams about what we are up to, including, I might add, New Brunswick, about nine months ago.

That being said, the provinces that are probably doing the most in this field right now are British Columbia, with their Service Quality Initiative, which is quite an elaborate exercise in regard to service of the public; Quebec, which has been going through a major review of its civil service legislation; and Ontario, which has launched quite a bit of work, moving perhaps to the point of some visibility now, but up to this point it has been at a relatively early stage. Alberta is also at quite an early stage. So I believe that intense interest would be a fair description, and certainly some provinces are making some good headway.

We have had visitors from probably a dozen, if not two dozen, countries. I have personally visited the Philippines at the request of their government, and more recently I was down in Australia on a trip sponsored by the Australian authorities to speak to them about Public Service 2000 and, equally as much, to pick up notes on their exercise which has been under way for several years.

Senator Kinsella: Was morale in the Public Service of Canada one of the objectives of the renewal initiative?

Mr. Shortliffe: Yes, in the sense that one of the things that we wanted to do in launching Public Service 2000 was to fun-

[Traduction]

dont a parlé mon collègue le sénateur Simard. Hier à la Chambre, le sénateur Corbin a attiré notre attention sur un autre problème et je crois qu'il faut améliorer nos systèmes administratifs afin d'éviter ce genre de problème.

Monsieur Shortliffe, c'est agréable de vous revoir. Je vais vous poser des questions dans quatre domaines. Tout d'abord, je voudrais parler du moral dans la fonction publique. J'aurai quelques questions au sujet de la gestion de la diversité, de l'équité en matière d'emploi et de la responsabilité devant le Parlement.

Le renouvellement de la fonction publique est bien entendu louable. Cette initiative l'aurait été au Nouveau-Brunswick, ma province, si l'on avait abordé la fonction publique dans le but d'en rajeunir le fonctionnement au lieu de le lier entièrement à des considérations budgétaires à court terme. Étant donné la situation, toutefois, les buts de FP 2000 intéressent-ils d'autres fonctions publiques du Canada, et vos collègues des provinces sont-ils intéressés à faire quelque chose du même genre?

M. Shortliffe: Oui, sénateur, l'intérêt a été très soutenu et constant non seulement ailleurs au Canada, mais partout dans le monde. Je pourrais peut-être demander à John Edwards de vous parler un peu des réactions que nous avons reçues.

M. John Edwards, directeur, Fonction publique 2000: Monsieur le président, je crois que nos homologues des diverses provinces ont reçu tous les rapports que nous avons produits. Nous avons en outre sillonné le pays pour rencontrer nos homologues des provinces et décrire à leurs équipes de haute direction ce que nous sommes en train de faire. Permettez-moi d'ajouter que nous nous sommes rendus au Nouveau-Brunswick il y a environ neuf mois.

Cela étant dit, les provinces qui en font probablement le plus dans ce domaine à l'heure actuelle sont la Colombie-Britannique, avec son initiative en matière de qualité de service, exercice très complexe de service au public. Le Québec est en train de revoir en profondeur sa législation sur la fonction publique. L'Ontario a lancé un exercice important, qui commence peut-être à être visible maintenant, mais qui en était jusque là à ses premiers pas. L'Alberta aussi commence à peine. Je crois donc qu'il serait juste de parler d'un vif intérêt, et certaines provinces font certes des progrès.

Nous avons accueilli des visiteurs d'une douzaine de pays environ, voire de deux douzaines. Je me suis rendu aux Philippines à la demande du gouvernement philippin et, plus récemment, en Australie dans le cadre d'un voyage parrainé par les autorités australiennes. J'ai alors parlé de Fonction publique 2000 tout en prenant des notes sur l'exercice que les Australiens ont amorcé il y a plusieurs années déjà.

Le sénateur Kinsella: Le moral de la fonction publique du Canada était-il un des objectifs de l'initiative de renouvellement?

M. Shortliffe: Oui, en ce sens qu'en lançant Fonction publique 2000, nous voulions notamment transformer radicalement

[Text]

damentally change the way we do business. In order to produce better service for the clients that we serve, be it the general public or ministers, we wanted to have much less central control and much more empowerment of individuals who are working in the Public Service of Canada. One of the by-products of that, of course, is to make them feel they are being productive and valued and contributing to the objectives of the government as a whole. So in that sense, yes.

Senator Kinsella: Is PS 2000 close to two years into its initiative?

Mr. Shortliffe: Yes.

Senator Kinsella: Is there any evidence of the Hawthorne effect? For colleagues, the Hawthorne effect flows from an industrial psychological study done in the Hawthorne plant, a major manufacturer in the United States, which wanted to look at morale, productivity, et cetera. And lo and behold they discovered that the fact that the organization itself was interested in the employees tended to increase productivity and contentment, et cetera. It increased morale. So the Hawthorne effect is basically that.

Have you any evidence that the Hawthorne effect has applied here?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, it is too early for to us say that. If I can continue with the history of the Hawthorne effect, the senator has not mentioned that after a period of time the effect falls away. So in fact it is a dangerous effect to end up with. We are trying to bring about permanent change. The danger is that in playing with new approaches, paying particular attention to particular parts of the public service, we may see a short-term effect that could fall away. I pray that is not the case. We will be monitoring that very carefully.

Senator Kinsella: So as in the early phase of anything, the fact that the initiative has been under way for two years, the early part of the Hawthorne effect should be in evidence. So that would add to an increase in the direction of high morale.

I hear from many quarters that morale is low in the public service of Canada. Maybe Mr. Shortliffe, from the standpoint of the head of the Public Service of Canada, could comment on this. If there is any truth to the proposition that morale is quite low, this must be a major concern of yours.

Mr. Shortliffe: Let me make a number of comments, senator. First, those of us who were involved in the launching of Public Service 2000, and in recommending to the Prime Minister that we undertake this effort, were quite convinced at the time that we were into a multi-year effort, that this was not something that could be done in a short term, that it would be half a decade before we could really see a lot of very tangible results.

That is why we call it Public Service 2000, because we believed then and we believe now that we are building for the public service of the 21st century. It is a very important point.

The second point I would make is that I have now been in the public service of Canada almost 30 years, and for 30 years I have heard pretty continuously that morale in the public ser-

[Traduction]

notre façon d'agir. Afin de mieux servir nos clients, qu'il s'agisse du public en général ou des ministres, nous voulions décentraliser considérablement le contrôle et responsabiliser beaucoup plus les fonctionnaires. Un des sous-produits de cet exercice, c'est bien sûr d'amener ces gens à croire qu'ils sont productifs, qu'ils sont appréciés et qu'ils contribuent à la réalisation des objectifs du gouvernement en général. En ce sens, la réponse est donc oui.

Le sénateur Kinsella: FP 2000 a maintenant presque deux ans?

M. Shortliffe: En effet.

Le sénateur Kinsella: L'effet Hawthorne a-t-il commencé à se manifester? Pour mes collègues, l'effet Hawthorne découle d'une étude de psychologie industrielle effectuée à l'usine de Hawthorne, grand fabricant américain qui voulait étudier les questions de moral, de productivité, etc. Les chercheurs ont fini par découvrir que le seul fait que l'organisation se soit intéressée aux employés a amélioré la productivité et la satisfaction, et ainsi de suite. L'exercice a amélioré le moral. Voilà essentiellement ce qu'est l'effet Hawthorne.

L'effet Hawthorne s'est-il manifesté en l'occurrence?

M. Edwards: Il est trop tôt pour le dire, monsieur le président. Si je puis continuer au sujet de l'effet Hawthorne, le sénateur n'a pas dit que l'effet se dissipe après un certain temps. Il est en fait dangereux de ne pas aller plus loin. Nous essayons d'instaurer des changements permanents. Le danger, il est vrai, c'est qu'en faisant l'essai de nouvelles stratégies, en accordant une attention particulière à certains secteurs précis de la fonction publique, nous pourrions voir apparaître un effet à court terme qui pourrait disparaître ensuite. J'espère que ce n'est pas le cas, et nous suivrons la situation de très près.

Le sénateur Kinsella: Comme au début de toute entreprise, l'effet Hawthorne devrait commencer à se manifester tout simplement parce que l'initiative a été lancée depuis deux ans maintenant. Le moral devrait donc s'améliorer.

J'entends dire partout que le moral est bas dans la fonction publique du Canada. M. Shortliffe aurait peut-être quelques commentaires à ce sujet, du point de vue du chef de la fonction publique du Canada. S'il est vrai que le moral est très bas, cela doit vous préoccuper énormément.

M. Shortliffe: Permettez-moi quelques observations, sénateur. Tout d'abord, ceux d'entre nous qui ont participé au lancement de Fonction publique 2000 et qui ont recommandé cette initiative au premier ministre étaient convaincus à l'époque que l'exercice durerait plusieurs années, que le projet était impossible à réaliser à court terme et qu'il faudrait une demi-décennie avant que des résultats très tangibles commencent à se manifester en nombre.

Voilà pourquoi nous parlons de Fonction publique 2000, parce que nous étions alors convaincus, et que nous le sommes toujours, de bâtir en vue de la fonction publique du XXI^e siècle, ce qui est très important.

Il y a presque 30 ans que je suis dans la fonction publique canadienne et que j'entends dire presque constamment que le moral y est bas. Je ne sais jamais tout à fait ce que cela veut

[Text]

vice is low. I am never quite sure what that means. I have been in a number of departments, and in every department I have ever been in I have been told that the morale is low. Having said that, I will say yes, it is a matter of concern to us particularly this year. It has been a very tough year for the public service. We had our first large strike in 1991. Quite frankly, I think that both the unions and management in the public service, never having gone through a strike of this nature before, learned a great many things that we never experienced before. It was a tough experience. The zero, three, three that the government brought in has had its impact on public servants. There is no question about that.

That is leading us, senator—and I touched on some of this in my statement—to push ahead as rapidly as we can with some of the changes that we are seeking to make in the way in which we do business, and I was talking about operating budgets, greater delegation of authority, and front-line individuals. We are pushing these kinds of things ahead just as rapidly as we can in order to counteract and show tangible progress to our employees.

Le président: Sénateur Kinsella, excusez-moi de vous interrompre mais je désire vous aviser que les interprètes sont maintenant présents pour la séance du comité.

Le sénateur Kinsella: Je vous remercie, monsieur le président.

In order to not be operating on the basis of impression, what are the measurement instruments you are using as you set along the course of these significant changes in the way in which management is undertaken? And tying that to my question of morale, are there any measurements of morale that are applied in any agency or department of the public service?

Mr. Shortliffe: Yes.

Senator Kinsella: There are?

Mr. Edwards: Yes. Senator, if I may offer some comments on that. There are some standard measures of morale that are indirect, namely, use of sick leave, turn-over of staff, rates of grievances and that kind of thing. We are doing more than that. A lot of departments now are into employee surveys that go far beyond the scope of morale into a whole bunch of other issues: quality of leadership in the organization, internal communications and this kind of thing.

Senator Kinsella: Have you been using whatever your approach to measuring morale is as a factor in determining how you are going to change the controls, or have you said, "We are going to delay or do these kinds of things, and then we will determine the effect and how it impacted on morale"? In other words, my question is, did the sense of well-being of the public servants serve as the fundamental motive for change in the management system, or had you said, "We are going to change this management system and give the deputy ministers more discretion and local control, et cetera, and then we are going to go look and see how that has impacted on the morale of the public servants"?

Mr. Shortliffe: Well, senator, I tried to touch on this a few moments ago. It is a combination of the two. I mean, the motivating force was to improve service. We are convinced, as we

[Traduction]

dire. J'ai travaillé dans un certain nombre de ministères et dans tous ceux que j'ai connus, on m'a toujours dit que le moral était bas. Cela étant dit, bien sûr que cette question nous préoccupe, particulièrement cette année, qui a été très difficile pour la fonction publique. Nous avons connu notre première grève majeure en 1991. Franchement, je crois que les syndicats et l'employeur de la fonction publique, qui n'avaient jamais connu de grève de ce genre auparavant, en ont tiré de nombreuses leçons. L'expérience a été dure. L'augmentation de zéro, trois et trois imposée par le gouvernement a certainement eu des répercussions sur les fonctionnaires.

Cela nous incite, sénateur, et j'en ai parlé un peu dans ma déclaration, à mettre en œuvre aussi rapidement que possible certains des changements que nous cherchons à apporter à notre façon de faire affaires. Je parlais des budgets de fonctionnement, de plus grande délégation de pouvoirs et de fonctionnaires de première ligne. Nous agissons aussi rapidement que possible afin de réagir et de montrer des progrès tangibles à nos employés.

The Chairman: Senator Kinsella, I'm sorry to interrupt you but I want to point out that the interpreters are now in attendance for the committee sitting.

Senator Kinsella: Thank you, Mr Chairman.

Pour éviter de vous fier à vos impressions, quels instruments de mesure utilisez-vous lorsque vous fixez le cap de ces transformations radicales de la façon d'administrer? Pour revenir à ma question sur le moral, les organismes ou les ministères de l'État utilisent-ils des instruments de mesure?

M. Shortliffe: Oui.

Le sénateur Kinsella: Il y en a?

M. Edwards: Oui. Si vous me permettez quelques commentaires à ce sujet, sénateur. Il existe des normes indirectes de mesure normalisée du moral: congés de maladie, roulement du personnel, griefs et ainsi de suite. Nous faisons encore plus. Beaucoup de ministères effectuent auprès de leurs employés des sondages qui portent non seulement sur le moral, mais aussi sur tout un éventail d'autres questions: qualité du leadership de l'organisation, communication interne et ainsi de suite.

Le sénateur Kinsella: Votre façon de mesurer le moral a-t-elle joué lorsque vous avez décidé comment vous alliez modifier les contrôles, ou vous êtes-vous dit que vous alliez reporter ou prendre certaines mesures, et en évaluer ensuite l'effet et les répercussions sur le moral? Autrement dit, ma question est la suivante: le sentiment de bien-être des fonctionnaires est-il la raison fondamentale du changement du système de gestion? Vous êtes-vous dit que vous alliez modifier ce système de gestion et donner aux sous-ministres plus de pouvoirs discrétionnaires et de contrôle local, notamment, et déterminer ensuite l'effet de cette décision sur le moral des fonctionnaires?

M. Shortliffe: J'ai essayé d'aborder cette question il y a quelques instants, sénateur. C'est une combinaison des deux. La raison, c'est que nous voulions améliorer le service. Nous

[Text]

were before, that if we can improve service, both to the public and to the government, the well-being of our employees, who are dedicated, hard-working individuals in most instances, is improved. The motivation, and we keep harping on it, is service. We are convinced that as we improve service, we improve the well-being of our employees because they can take pride in what they are doing.

Senator Stewart: I would like to ask a subordinate question at this point. The witness has told us that there are ways in which morale levels can be detected. I would like to ask if the studies that have been made show whether morale varies from one deputy minister to another, one associate deputy minister to another. In other words, do the personality and attitudes of the top public servants in the department have any bearing on the morale of the balance of the pyramid?

Mr. Shortliffe: Yes, senator, they very definitely can have.

Senator Stewart: Since morale is so important to the service of the public, what do you do with the assistant and associate deputy ministers who perhaps unwittingly produce low morale in the departments in which they serve?

Mr. Shortliffe: Well, we have now in place, senator, an elaborate appraisal system for deputy ministers and associate deputy ministers that Mr. Tellier and I manage in the course of each year. As a result of this assessment system that we go through, we then come to conclusions and make recommendations that can be wide-ranging. I mean, if we find that there is a problem with a deputy or an associate deputy and we think it can be fixed, we have that deputy or associate deputy in and we have a very frank talk with the individual. In other cases, sometimes a change of assignment is in order. There are a number of arrows in our quiver.

The point I want to stress to you is that we are pro-active on this question of deputies and associate deputies, and it is an annual process and it is quite an intense one.

Senator Kinsella: That is an important area that I think this committee might want to look into, because the change that is proposed is resting for a large part on the accountability of the deputy who will have these extra authorities.

Mr. Shortliffe: Could I just make one point on that, senator? For example, in the 1991 appraisal process, in which I am very actively engaged in what we call the feedback, I interview every deputy and associate deputy, and I give that deputy the feedback from his or her appraisal for the year. In 1991, for the first time we have introduced specifically a discussion of how that deputy or associate deputy is doing with respect to the objectives of Public Service 2000. That is new in our appraisal process.

Senator Kinsella: Is there, in the current system of the evaluation, an opportunity for input? Is input solicited? Is input solicited from those who are affected by the management strategy approach of that deputy? In other words, are you interviewing the director general or a random sample of the EX-Is, IIs and IIIs, or is it only asking other deputies what they think of Deputy "A"?

Mr. Shortliffe: No. We have a number of sources of information available to us, and several of my colleagues—this is a

[Traduction]

étions et demeurons très convaincus qu'en améliorant le service, à la fois au public et à l'État, nous améliorerons le bien-être de nos employés qui sont dévoués et travaillent fort dans la plupart des cas. La raison, et nous y revenons constamment, c'était le service, mais nous étions et demeurons convaincus qu'en améliorant le service, nous améliorons le bien-être de nos employés parce qu'ils peuvent être fiers de ce qu'ils font.

Le sénateur Stewart: J'aurais une question supplémentaire. Le témoin nous a dit qu'il existe des façons d'évaluer le moral. Les études effectuées révèlent-elles si le moral varie d'un sous-ministre à l'autre, d'un sous-ministre délégué à l'autre. Autrement dit, la personnalité et les attitudes du premier dirigeant du ministère ont-elles un effet sur le moral des troupes?

M. Shortliffe: Oui, sénateur, c'est très possible.

Le sénateur Stewart: Comme le moral est tellement important pour le service au public, que faites-vous des sous-ministres adjoints et sous-ministres délégués qui, peut-être sans s'en rendre compte, font baisser le moral dans leur ministère?

M. Shortliffe: Nous avons mis en œuvre un système très complexe d'évaluation des sous-ministres et des sous-ministres délégués, que M. Tellier et moi-même gérons chaque année. À la suite de l'exercice d'évaluation, nous tirons des conclusions et présentons des recommandations qui peuvent avoir d'importantes répercussions. Si nous constatons qu'un sous-ministre ou un sous-ministre délégué pose un problème que nous pensons pouvoir régler, nous convoquons l'intéressé avec qui nous avons une discussion très franche. Dans d'autres cas, une réaffectation s'impose parfois. Les moyens ne nous manquent pas.

J'insiste sur le fait que nous sommes proactifs au sujet des sous-ministres et des sous-ministres associés, et que ce processus annuel est très intense.

Le sénateur Kinsella: C'est un aspect important sur lequel le comité pourrait vouloir se pencher, parce que le changement proposé pivote en grande partie sur la responsabilisation du sous-ministre qui aura des pouvoirs supplémentaires.

M. Shortliffe: Me permettez-vous un bref commentaire à ce sujet, sénateur? Dans l'exercice d'évaluation de 1991, par exemple, je m'occupe énormément de ce qu'on appelle la rétroaction. Je rencontre tous les sous-ministres et sous-ministres délégués à qui je parle de leur évaluation pour l'année. En 1991, nous avons lancé pour la première fois une discussion précise sur le rendement par rapport aux objectifs de Fonction publique 2000. C'est un nouvel élément de notre processus d'évaluation.

Le sénateur Kinsella: Le système actuel d'évaluation permet-il la participation? Demande-t-on la participation de ceux qui sont affectés par la stratégie de gestion de l'intéressé? Autrement dit, interviewez-vous le directeur général ou un échantillon aléatoire de cadres EX-I, II et III, ou demande-t-on simplement à d'autres sous-ministres ce qu'ils pensent du sous-ministre A?

M. Shortliffe: Non. Nous avons accès à un certain nombre de sources d'information et plusieurs de mes collègues ont

[Text]

spreading phenomena—have introduced a system called upward feedback. They themselves are going into their departments for an appraisal of them by various levels of the department, and those are often conducted with the assistance of outside firms to make sure the process is impartial and anonymous. Those of my colleagues who have initiated this process are telling me that they are finding it very beneficial.

As far as we in the Privy Council Office are concerned, we have a number of sources that we go to for input on the deputy's appraisal. It can range from discussions with clients that are being served by a given department to ADM updates that Paul Tellier chairs at least twice a year. It is a continuous process of information receipt, if I may put it that way.

The Chairman: Senator Fairbairn, do you have a supplementary?

Senator Fairbairn: Could I just ask one question, Senator Kinsella? That phrase "upward feedback" is an interesting one. My colleague Senator Stewart just remarked that is what we used to call prayer.

At any rate, I was just glancing through the material here and going back to the initial press release of December 12, 1989. In keeping with the line of questioning of Senator Kinsella, under specific change, as it was outlined in that press release, there is a paragraph on page 3 that says one of those areas of specific changes was providing systems to assist public servants in building satisfying careers within the public service while at the same time facilitating dismissal from the public service for unsatisfactory performance.

I wonder if either of you or both could indicate whether you have actually reached a point now where you have a new process or system that takes to a conclusion this upward feedback, if it is negative, to the point of a dismissal process, and, if so, to what degree has that been activated. I mean, is this at the upper levels, the middle levels, the whole level of the public service? Perhaps you can explain that to us.

Mr. Edwards: Perhaps a word or two in more detail about upward feedback. It is probably now being introduced into a dozen or more departments. At least one is in its second round. It is still in its relatively early days. It has proven to be very popular in the subsequent surveys we have done, by both those who are appraised by their subordinates as well as by the subordinates who have done the appraisal. We have done a good survey at Indian Affairs, and the results are high, 90 per cent approval rates of this particular process.

There have been instances where individuals, seeing the negative appraisals made on them, have asked to leave the role of management. So there is in itself some automatic feedback that can lead to self-induced action on the part of individuals.

Why the ratings given to this approach are so positive is that on the whole the individuals doing the appraising are being very serious about it and are being capable of identifying

[Traduction]

lancé un système d'évaluation ascendante, et le phénomène se propage. Ils demandent eux-mêmes à divers niveaux de leur ministère de les évaluer. Ces évaluations se font souvent avec l'aide d'entreprises de l'extérieur, ce qui assure l'impartialité et l'anonymat du processus. Ceux de mes collègues qui ont lancé cet exercice me disent qu'ils le trouvent très bénéfique.

Au bureau du Conseil privé, nous demandons à un certain nombre de sources de contribuer à l'évaluation du sous-ministre. Cette contribution peut varier de discussions avec des clients servis par un secteur donné jusqu'aux exercices de mise à jour avec les SMA, que Paul Tellier préside au moins deux fois par année. Il s'agit d'un processus constant de collecte d'information, si je peux m'exprimer ainsi.

Le président: Sénateur Fairbairn, vous avez une question supplémentaire?

La sénatrice Fairbairn: Pourrais-je poser une question, sénateur Kinsella? L'expression «évaluation ascendante» est intéressante. Mon collègue le sénateur Stewart vient de faire remarquer que c'est ce que nous appelions auparavant la prière.

De toute façon, je parcourais ces documents et j'aimerais revenir au premier communiqué du 12 décembre 1989. Je vais poursuivre dans la même veine que le sénateur Kinsella. En ce qui a trait au changement précis décrit dans le communiqué en question, on trouve à la page 3 un paragraphe où il est dit qu'un des domaines où l'on voulait effectuer des changements était celui de systèmes visant à aider les fonctionnaires à faire une carrière satisfaisante à la fonction publique tout en facilitant le renvoi des fonctionnaires dont le rendement est insatisfaisant.

Pouvez-vous m'indiquer, l'un ou l'autre ou les deux, si vous disposez maintenant d'un nouveau processus ou système qui mène à terme cette évaluation ascendante, qui pourrait aller jusqu'au renvoi si elle est négative? Dans l'affirmative, dans quelle mesure le processus a-t-il été activé? Est-il mis en œuvre aux niveaux supérieurs, aux niveaux intermédiaires ou dans toute la fonction publique? Vous pourrez peut-être nous expliquer cela.

M. Edwards: Je pourrais peut-être ajouter quelques mots sur l'évaluation ascendante. On est probablement en train de la mettre en œuvre dans une douzaine de ministères ou plus, dont au moins un en est à son deuxième cycle. Cette technique en est encore à ses premiers pas, mais elle se révèle très populaire selon les sondages que nous avons effectués par la suite, à la fois auprès de ceux qui sont évalués par leurs subalternes, et des subalternes qui ont effectué l'évaluation. Nous avons effectué un bon sondage à Affaires indiennes et les résultats sont excellents: les taux d'approbation du processus atteignent 90 p. 100.

Il est arrivé qu'à la lecture de leur évaluation négative, des personnes aient demandé à quitter leur poste de gestion. Il se produit donc une certaine rétroaction automatique qui peut entraîner les intéressés à agir d'eux-mêmes.

Cette approche donne des résultats tellement positifs parce que dans l'ensemble, les personnes qui effectuent l'évaluation la prennent très au sérieux et sont capables de dégager les

[Text]

strengths and weaknesses. On the whole, I think most people are finding the results quite beneficial.

Where in the Prime Minister's press release there is reference made to streamlining the processes of dismissing employees, it is not linked in as such with the upward feedback. What that reference has meant in practice has been much more a revision to our civil service legislation than is proposed in Bill C-26, whereby the existing plethora of routes for dismissal are being reduced so that managers and employees can see a more understandable route towards dismissal where such action is deemed appropriate.

That will not change the legal onus on proving a case against an individual. I mean, the courts do watch over this, and there will be no change to the access to courts. However, at least we will clear up some of the nonsense that has existed through what has been a very confusing process, and sometimes a multiple process, whereby an individual is moved towards dismissal down one route, the individual challenges whether that is the right route, whereupon it is moved into another route, and on it goes. So what has been a bizarre set of processes in particular cases should be a lot easier should the present legislative changes be carried through to Royal Assent.

Mr. Shortliffe: If I might just add, Senator Fairbairn, one quick comment. For deputies and associate deputy ministers, we serve at pleasure. Mr. Edwards and I serve at pleasure. It is a different machine. We have always had a process for dismissal. I mean, "at pleasure" means just that.

The Chairman: Will you yield to Senator Bolduc, or do you want to carry on?

Senator Bolduc: There is another aspect of the civil service management that I would like to come into, and that is the structure of the civil service. I suspect we have about the same number of people in the civil service that we had in 1970.

Mr. Shortliffe: About 1973, senator.

Senator Bolduc: So in that 20-year span the structure has not materially changed, I guess. You have the executive group; the management category; the professional people, accountants, engineers, et cetera; technical employees; clerical divisions; and the labour group. Would it be possible to get numbers on each broad category? I am not talking about the various categories of professional employees such as lawyers or doctors, but just the total of the six or seven big categories and the evolution of that in the last 20 years? I suspect that we do not actually have more employees than we had, but I think we have more people in top management, more people in management category, more people in the professional category, perhaps as many in technical but fewer in the clerical and labour groups. That is a feeling I have got, but I would like to see the qualitative change. The quantitative change is insignificant probably, but the qualitative change is significant. I would like to get that information, if it is possible.

[Traduction]

points forts et les lacunes. Dans l'ensemble, je crois que la plupart des gens trouvent les résultats très avantageux.

Lorsqu'il est question, dans le communiqué du premier ministre, de rationaliser les processus ou de renvoyer des employés, cela n'a rien à voir avec l'évaluation ascendante. En pratique, il a été beaucoup plus question de revoir la législation en vigueur sur la fonction publique, comme on propose de le faire par le projet de loi C-26. On veut réduire la pléthore de motifs de renvoi afin que les gestionnaires et les employés puissent disposer d'une méthode plus compréhensible de renvoi lorsque c'est justifié.

Cela ne changera rien au fait qu'il faudra justifier légalement toute décision. Les tribunaux sont aux aguets et rien ne changera l'accès aux tribunaux. Nous ferons du moins disparaître une partie du non-sens d'un processus qui a prêté énormément à confusion et qui a parfois présenté des choix multiples: un moyen permet de renvoyer quelqu'un, mais l'intéressé modifie ses contestations, que le moyen soit le bon ou non, et il emprunte un autre embranchement, et ainsi de suite. Ce qui constituait une série de processus plutôt bizarres dans certains cas en particulier devrait maintenant être plus facile si les changements législatifs proposés reçoivent la sanction royale.

M. Shortliffe: Permettez-moi d'ajouter un commentaire rapide, sénateur Fairbairn. Les sous-ministres et les sous-ministres délégués sont nommés à loisir. M. Edwards et moi servons à loisir. Le mécanisme est différent. Nous avons toujours eu un mécanisme de renvoi. L'expression «à loisir» ne signifie rien d'autre.

Le président: Céderez-vous la parole au sénateur Bolduc, ou voulez-vous continuer?

Le sénateur Bolduc: J'aimerais aborder un autre aspect de la gestion de la fonction publique, et c'est sa structure même. Je soupçonne que la fonction publique compte en fait le même nombre de fonctionnaires qu'en 1970, ou—

M. Shortliffe: Qu'en 1973 environ, sénateur.

Le sénateur Bolduc: En 20 ans, la structure n'a donc à peu près pas changé, je suppose. Il y a la catégorie de la direction, celle de la gestion, les professionnels comme les comptables et les ingénieurs, puis les techniciens, les employés de bureau et les gens de métier. Avez-vous les statistiques sur chaque grande catégorie, ou serait-il possible de les obtenir? Je ne parle pas des diverses catégories de professionnels comme les avocats ou les médecins, mais simplement du total des six ou sept grandes catégories, et de leur évolution au cours des 20 dernières années. Je soupçonne que nous n'avons pas plus d'employés qu'auparavant, mais je crois qu'il y en a plus dans les catégories de la direction, de la gestion, des professionnels, qu'il y en a peut-être autant dans la catégorie technique, mais moins dans celle des employés de bureau et probablement moins dans celle des métiers. C'est un sentiment que j'ai, mais j'aimerais voir l'évolution qualitative. Le changement quantitatif est probablement insignifiant, mais il est important au point de vue qualitatif. J'aimerais obtenir ces renseignements si possible.

[Text]

Mr. Shortliffe: Certainly, senator. I do not have it with me this morning, but we would be glad to provide it to the committee.

Senator Bolduc: I ask that question because I understand that one of the major reasons for stressing more leeway for top management is that you intend to modify the structure, and perhaps to have additional accountability too. In the broad picture, if I understand, you go from the more specific American type of classification, as we used to have here, to a more British type of classification where we will have more career-organized ways of managing. It will give you leeway for personal management and staffing work as such. The staffing process, which is considerable in the more specific type of classification we have today, will be much easier in the new system because you will be able to move people without having to ask permission from the Civil Service Commission or any other body. That, I suspect, will diminish the number of your people working, for example, in personnel management.

Mr. Shortliffe: We certainly hope so, senator. I mean, we have today thousands of people employed in personnel management doing classifications, for example, and, if we can institute the classification reform we seek to achieve, we will be able to usefully employ them at other things.

Senator Bolduc: I am asking that because we had the old position classification system in the province of Quebec in the 1950s. We changed that in the middle of the 1960s to be more like the British system. It changed considerably the personnel management. There is some danger too, of course, if people are going up all the time and nobody is going down. However, this aspect, if we could have more additional information about that, I would like to have it.

Mr. Shortliffe: We will be glad to get that for you, senator. I would just like to underline that this, indeed, is one of the major reforms we are pursuing most vigorously in the interests of improving our service to the public and thereby the well-being of our employees.

Senator Kinsella: I do not want to take up all the time, but there are so many things that open up once you begin to delve into these areas. Just to go back to the evaluation of the deputy ministers and the associate deputies, it seems to me that the upward flow of data is critical if part of the renewal is a sense of attempting to give some empowerment to public servants, broadly speaking. I know the toughest job next to being a senator is being a deputy minister in this town. However, his or her accountability lines are tough. It does seem to me that PS 2000 is exciting for everyone in the public service, and for all Canadians, if there is an element of empowerment for the public servants. The deputy is accountable to the men and women in his or her ministry or agency, in a sense, and in terms of their personal careers and development, critically so, because of decisions that can be taken now. I think by way of recommendation, one would be to improve that factoring in. You mentioned that. It already comes in in a way.

[Traduction]

M. Shortliffe: Certainement, sénateur. Je ne les ai pas avec moi ce matin, mais nous serons heureux de les faire parvenir au comité.

Le sénateur Bolduc: Je pose la question parce que je crois savoir qu'une des principales mesures que vous prendrez afin d'accorder davantage de marge de manœuvre à la haute direction, en un sens, et peut-être pour la responsabiliser davantage aussi, c'est de modifier la structure. En général, si je comprends bien, vous passerez du genre de classification américaine plus spécifique que nous utilisions auparavant à une classification de type plus britannique où les façons de gérer seront axées davantage sur la carrière. Cela vous donnera de la marge de manœuvre en gestion du personnel et en dotation. Le processus de dotation, qui est énorme dans le genre de classification plus spécifique que nous avons aujourd'hui, sera plus facile dans le nouveau système parce que vous pourrez muter des gens sans avoir à en demander la permission à la Commission de la fonction publique ou à un autre organisme. Je suppose que les effectifs en gestion du personnel, par exemple, diminueront.

M. Shortliffe: Nous l'espérons certainement, sénateur. Des milliers de personnes aujourd'hui travaillent en gestion du personnel, à la classification, par exemple. Si nous pouvons mettre en œuvre la réforme de la classification que nous visons, nous pourrions alors affecter ces gens à d'autres activités utiles.

Le sénateur Bolduc: Je pose la question parce que le Québec avait, au cours des années 1950, l'ancien système de classification que nous avons aligné davantage sur le système britannique au milieu des années 1960, ce qui a changé considérablement la gestion du personnel. Il y a bien sûr un certain danger si les employés avancent toujours et si personne ne rétrograde. J'aimerais toutefois obtenir davantage de renseignements à ce sujet si possible.

M. Shortliffe: Nous vous les fournirons avec plaisir, sénateur. J'aimerais simplement souligner qu'il s'agit là en fait d'une des grandes réformes que nous cherchons le plus activement à mettre en œuvre dans le but une fois de plus d'améliorer le service au public et, par conséquent, le bien-être de nos employés.

Le sénateur Kinsella: Je ne voudrais pas prendre tout le temps, mais il y a tellement de choses qui se présentent lorsqu'on commence à étudier ces questions. Pour revenir à l'évaluation des sous-ministres et des sous-ministres délégués, il me semble que la circulation ascendante des données est critique si le renouvellement vise en partie à essayer de responsabiliser dans une certaine mesure les fonctionnaires en général. Je sais que le poste le plus difficile à Ottawa, après celui de sénateur, c'est celui de sous-ministre. Quelles que soient les responsabilités de l'intéressé, elles sont difficiles. Il me semble que FP 2000 est une initiative excitante pour tous les fonctionnaires et tous les Canadiens si elle réussit à responsabiliser les fonctionnaires dans une certaine mesure. Le sous-ministre voudra en un certain sens rendre des comptes aux fonctionnaires de son ministère ou organisme. Pour leur carrière et leur perfectionnement professionnels, c'est crucial à cause des décisions qui peuvent être prises actuellement. Il faudrait peut-être

[Text]

Mr. Shortliffe: Not just in a way, senator. I can only agree 100 per cent with what you are saying, and I say to you that that is a very important part of the appraisal process we follow for deputies and associate deputy ministers. If you want me to describe that process to you at some point, I will be glad to do that, but it is an important part of the process. How successfully deputy ministers are delegating downwards in their departments, the powers that we have now devolved upon them from central agencies is an important part of their successful performance in a given year.

Senator Kinsella: Honourable senators might find a piece of data informative concerning the cost of dismissals at the management category level across the service. Dismissing a management category person for cause can be very costly to the department, et cetera. I don't know whether that data is kept.

Mr. Shortliffe: Well, this is a question you might want to take up with the Secretary to the Treasury Board. At best, data could only be aggregate because one strays into privacy questions.

Senator Kinsella: The second area of interest that I have is the whole area of managing diversity, given not only that the people who are served in Canada are such a diversified community of peoples but that the public service itself should be reflective of that diverse public that is Canada. I know that under the Multiculturalism Act there is a statutory requirement for cross-government commitment to the principals of the Multiculturalism Act. I am wondering to what extent the PS 2000 itself has been able to focus on the general phenomenon, and then more particularly on how you are dealing with the acquisition of skills that public servants must have in order to be able to manage effectively the system made up of public servants from all communities as well as the people that we all serve.

Mr. Edwards: Mr. Chairman, let me try to pick up both elements in that last breakdown. On service to the public, there is probably, and I would even say unquestionably, more and more training now being given to front-line staff than has ever taken place in the public service of Canada. There is no part of that training, I suspect, wherever it is being mounted, that does not touch on the issue of management diversity, because that is the nature of the clients with whom we must relate.

On the more general issue of managing public servants who reflect the diverse mix of Canada, the primary goal of Public Service 2000 is to make a quantum jump in the quality of people management. Employee surveys, upward feedback, councils for change, these kinds of things are designed towards that end. Managers whose attention is focused squarely on the quality of people are obviously going to start worrying about how they get proper integration, proper nurturing of staff, who are responsible to them and who will report to them. I think that is probably the answer I would want to give.

[Traduction]

tenir compte davantage de ce facteur. Vous en avez parlé. Cela se fait déjà d'une certaine façon.

M. Shortliffe: Pas seulement d'une certaine façon, sénateur. Je suis d'accord à 1 000 p. 100 avec vous et il s'agit là d'un aspect très important du processus d'évaluation des sous-ministres et des sous-ministres délégués. Si vous voulez que je vous décrive ce processus à un moment donné, je le ferai avec plaisir, mais il s'agit d'un élément important du processus. La mesure dans laquelle les sous-ministres réussissent à déléguer à leur ministère les pouvoirs que leur ont maintenant cédés les organismes centraux constitue un élément important de leur rendement au cours d'un exercice donné.

Le sénateur Kinsella: Les sénateurs trouveront peut-être intéressantes certaines données sur le coût des renvois au niveau de la catégorie de gestion dans toute la fonction publique. Le renvoi justifié d'un membre de la catégorie de gestion peut être très coûteux pour le ministère, et ainsi de suite. Je ne sais pas si l'on tient ces données.

M. Shortliffe: Vous pourriez aborder cette question avec le secrétaire du Conseil du Trésor. Les données seront au mieux globales seulement parce qu'on risque d'envahir la vie privée des intéressés.

Le sénateur Kinsella: Le deuxième point qui m'intéresse, c'est toute la question de la gestion de la diversité, car non seulement la population servie au Canada est tellement diversifiée, mais la fonction publique même devrait être le reflet de la trame diversifiée du Canada. Je sais que la Loi sur le multiculturalisme oblige le gouvernement en général à adhérer aux principes de la loi. Je me demande dans quelle mesure l'initiative FP 2000 même a pu focaliser les efforts sur le phénomène général et plus particulièrement sur votre façon de faire face à l'acquisition des compétences dont les fonctionnaires ont besoin pour pouvoir gérer efficacement le système constitué de fonctionnaires de toutes les collectivités ainsi que de la population que nous servons tous.

M. Edwards: Monsieur le président, je vais essayer d'aborder les deux éléments de cette dernière question. Pour ce qui est du service au public, les fonctionnaires de première ligne reçoivent probablement, et je dirais même sans aucun doute, plus de formation que jamais dans la fonction publique canadienne. Tous les aspects de cette formation, peu importe où elle se donne, traitent de la diversité de la gestion parce qu'il s'agit de la nature de notre clientèle.

Quant à la question plus générale de la gestion des fonctionnaires qui sont le reflet de la trame diversifiée du Canada, Fonction publique 2000 vise avant tout à faire faire un bond énorme à la qualité des gestionnaires. Une foule d'initiatives comme les sondages auprès des employés, l'évaluation ascendante, les conseils du changement et ainsi de suite, sont conçues à cette fin. Les gestionnaires qui concentrent leur attention directement sur la qualité de la gestion des ressources humaines vont de toute évidence commencer à se demander comment intégrer et faire progresser de la façon appropriée les employés qui relèvent d'eux et doivent leur rendre des comptes. C'est probablement la réponse que j'aimerais donner.

[Text]

I could give more detail on training courses that are mounted. There is one specifically on management diversity through the Training and Development Canada Group. There are modules on management diversity in some of the management training put on by the Canadian Centre for Management Development. I put my faith predominantly in the secondary but very important thrust of Public Service 2000 in upgrading the quality of people management.

The Chairman: Senator Kinsella, would you mind? Senator Stewart.

Senator Stewart: Yes. A subordinate question, if I may. Senator Kinsella has brought to our attention the fact that there is a diversity among the departments with regard to the nature of the clientele. There is another diversity to which I would like to make reference and about which to ask a question. We are talking here about now being in an evolution of authority phase, but not all departments are alike. For example, we have the Department of Finance, which I believe has a relatively small group that deals directly with the public. Then we have the Department of Fisheries and Oceans, where you have at certain seasons of the year a man or woman on every wharf dealing with the public. You have the Department of Transport, and the Department of National Revenue. Now, surely devolution must mean something different in the case of many of the different departments. It will be much more important in the case of some departments than in the case of other departments.

Our discussion so far seems to indicate that all departments are alike. I am sure that that is misleading. Will you now tell us how the effective devolution varies from department to department? Give us two or three examples.

Mr. Shortliffe: Let me start and John can supplement. First, of course, departments are different and they are serving a diversity of clientele. Devolution, indeed empowerment, in the Department of Finance, which essentially is an upward-looking department dealing with the cabinet, ministers, and macro-economic policy, is quite different from the Department of Transport—and I can speak as a former deputy minister of transport—which is serving a wide range of clientele of the general Canadian public.

I will pass to you, John, for specific examples. However, the idea is, certainly in the large line departments, to achieve empowerment of those people who serve the general public right on the front line with greater decision-making authority, albeit within certain prescribed limits and accountability, but with a capacity to serve the general public better. That is a lot of what we mean by empowerment.

Mr. Edwards: I would like to make the general comment also that this is at the very essence of Public Service 2000. The whole orientation of Public Service 2000 is to recognize that we are far too diverse now, a huge organization, a conglomerate with vastly different product lines across it, for us to be able to run things tightly from the centre. So we are trying to empower departments to find their route to achieve their ends rather than have the Treasury Board, the Public Service Commission or any other central agency trying to run things by pulling strings from the centre. We cannot do it. So each

[Traduction]

Je pourrais peut-être vous fournir plus de détails sur les cours de formation offerts. Il y en a un en particulier sur la diversité de la gestion qui est offert par le Groupe formation et perfectionnement Canada. Certains cours de gestion offerts par le Centre canadien de gestion comportent des modules sur la diversité de la gestion. J'ai confiance avant tout dans l'orientation secondaire mais très importante de Fonction publique 2000 qui vise à améliorer la qualité des gestionnaires.

Le président: Sénateur Kinsella, j'aimerais céder la parole au sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: J'ai une question supplémentaire, si vous me le permettez. Le sénateur Kinsella a attiré notre attention sur la diversité de la clientèle des ministères. Il y a une autre diversité que j'aimerais aborder et au sujet de laquelle j'aimerais poser une question. Nous parlons d'une évolution des pouvoirs, mais les ministères ne se ressemblent pas tous. Le ministère des Finances, par exemple, a sauf erreur un groupe relativement restreint qui traite directement avec le public. Durant certaines saisons de l'année, le ministère des Pêches et Océans a, sur tous les quais, un représentant qui traite avec le public. Il y a ensuite les ministères des Transports et du Revenu national. La délégation doit sûrement vouloir dire quelque chose de différent pour un grand nombre de ministères différents. Elle sera beaucoup plus importante dans certains ministères que dans d'autres.

Jusqu'à maintenant, la discussion semble indiquer que tous les ministères se ressemblent, et je suis sûr que ce n'est pas le cas. Comment la délégation réelle varie-t-elle d'un ministère à l'autre? Pourriez-vous nous donner deux ou trois exemples?

M. Shortliffe: Permettez-moi de commencer et John pourra compléter. Tout d'abord, les ministères sont bien sûr différents et servent toutes sortes de clients. Au ministère des Finances, qui sert essentiellement les autorités supérieures, le Cabinet et les ministres, et qui s'occupe de politiques macroéconomiques, la délégation et en fait la responsabilisation ne sont pas du tout les mêmes qu'au ministère des Transports—où j'ai déjà été sous-ministre—qui sert un large éventail de clients du public canadien en général.

Je vais laisser John vous donner des exemples précis. Dans les gros ministères responsables, on veut certes responsabiliser les gens de première ligne qui servent le grand public en leur accordant plus de pouvoir de décision, compte tenu toutefois de certaines limites et responsabilités prescrites, mais en leur permettant de mieux servir le grand public. Voilà en grande partie ce que nous entendons par responsabilisation.

M. Edwards: J'aimerais préciser aussi qu'il s'agit là de l'essence même de Fonction publique 2000. Cette initiative vise avant tout à reconnaître que nous sommes beaucoup trop diversifiés pour pouvoir tout centraliser: nous sommes une organisation énorme, un conglomerat qui offre des gammes de produits très différents. C'est pourquoi nous essayons de responsabiliser les ministères pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs sans que le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique ou un autre organisme central essaie de tout diriger du centre, ce qui est impossible. Nous précisons

[Text]

department is being told the kind of values we want to see them live by, the kinds of achievements in general terms that we would like to see them bring about. But it is up to them to find the right route.

In Veterans Affairs, which has a lot of client contact, the example I would give is of the delegation to a front-line person to authorize up to \$5,000 worth of welfare payments to a veteran coming in and seeking assistance. That is a direct desire designed for that department to deliver good service by providing enough of an accountability framework, enough of a guidance to the front-line staff, to be able to handle sizeable amounts of authority.

In the Department of Fisheries and Oceans it may be a very different kind of thing. Since a lot of that is going to be regulatory, perhaps it will be teaching them, through new kinds of human relations training, how best to handle the fishermen they tackle who are breaking the laws, whether they are Americans or Canadians.

I can give many other examples where delegation has taken place that is appropriate to that organization. I would cite the Western Diversification Office in western Canada where, until very recently, all grants were finally approved here in the national capital. Now grants can be approved at the regional level up to \$250,000. Again, for them \$250,000 might be the right type of delegation as opposed to the figure I was giving earlier for Veterans Affairs. Different kinds of programs require different kinds of solutions.

Mr. Shortliffe: I will give another illustration, senator, which has always stuck with me. When I was deputy minister of transport I flew to Quebec City. The airport manager, whose job and responsibility was to maintain the airport as an effective, efficient operation, met me and we toured his airport. He turned to me and said, "You know, Deputy, I don't have any purchasing authority above \$500. If I want to purchase something over \$500 to make this airport work more effectively, I have to go to the regional director and he has to go to a regional DG in Ottawa, and sometimes even the regional DG has to have the approval of the ADM." Well, even before Public Service 2000 came along, I came back to Ottawa and I fixed that. I changed the level of delegated authority. That is the kind of thing that we are seeking to get at.

The Chairman: Senator Bolduc would like to intervene at this time.

Senator Bolduc: I understand you work not only on laws related to the administration of the public service itself, like the Financial Administration Act, but you also look at laws pertaining to various departments in terms of delegation and things like that, not only in the internal public service processes. I asked you for information about the people you had in human resources management in the government. Normally that group of people, for example in staffing, would diminish considerably in the next few years and I suspect that in Public Works and in Supply and Services you will have the same minimum.

[Traduction]

donc à chaque ministère les valeurs que nous voulons le voir appliquer, et les réalisations générales que nous en attendons. Aux ministères toutefois de trouver les moyens appropriés.

Aux Affaires des anciens combattants, ministère qui a de nombreux contacts avec des clients, l'exemple que je donnerai est celui de la délégation à un employé de première ligne du pouvoir d'autoriser jusqu'à 5 000 \$ de paiements de bien-être à un ancien combattant qui vient demander de l'aide. On veut ainsi que le ministère offre du bon service en fournissant à son personnel de première ligne un cadre de responsabilité et des lignes directrices suffisantes pour qu'il puisse exercer des pouvoirs importants.

Au ministère des Pêches et Océans, la situation peut être très différente. Comme le ministère a de nombreuses activités de réglementation, on apprendra peut-être aux employés, en leur offrant de nouveaux genres de formation en relations humaines, la meilleure façon de traiter les pêcheurs qui enfreignent la loi, qu'ils soient Américains ou Canadiens.

Je pourrais vous citer une foule d'autres exemples de délégation appropriée à l'organisation en cause. Je pourrais mentionner le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest où, jusqu'à tout récemment, toutes les subventions étaient approuvées dans la région de la capitale nationale. On peut maintenant approuver en région jusqu'à 250 000 \$. Dans ce cas, cette limite peut représenter le bon niveau de délégation comparativement au chiffre que j'ai cité plus tôt dans le cas des Affaires des anciens combattants. Des programmes différents exigent des solutions différentes.

M. Shortliffe: Je vous donnerai un autre exemple, sénateur, qui m'a toujours frappé. Lorsque j'étais sous-ministre des Transports, je me suis rendu à Québec par avion et le directeur de l'aéroport, qui devait assurer le fonctionnement efficace de l'aéroport, est venu m'accueillir. Nous avons fait la tournée de son aéroport. Il m'a alors dit: «Vous savez, monsieur le sous-ministre, mon pouvoir d'achat est limité à 500 \$. Si je veux faire un achat de plus de 500 \$ pour améliorer l'efficacité de l'aéroport, je dois m'adresser à un directeur régional qui, lui, peut communiquer avec un DG régional à Ottawa. Il arrive parfois que même ce dernier doive avoir l'approbation du SMA.» Même avant l'avènement de Fonction publique 2000, j'ai réglé la question à mon retour à Ottawa. J'ai modifié le niveau de la délégation de pouvoirs. Voilà le genre de problème que nous essayons de régler.

Le président: Le sénateur Bolduc aimerait intervenir maintenant.

Le sénateur Bolduc: Sauf erreur, vous vous penchez non seulement sur les lois qui régissent l'administration de la fonction publique, comme la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et la Loi sur la gestion des finances publiques, mais vous avez aussi examiné les diverses lois de régie des ministères pour en examiner la délégation et ainsi de suite, et non seulement les processus internes à la fonction publique. Je vous ai demandé des renseignements sur les effectifs du secteur de la gestion des ressources humaines au gouvernement. Ces effectifs, en dotation, par exemple, devraient normalement diminuer considérablement au cours des prochaines années, et je suppose que le

[Text]

Mr. Shortliffe: That is correct.

Senator Bolduc: Can we take for granted that we will see major change in those?

Mr. Shortliffe: That will be one of the effects, senator, as we achieve our objectives. It has not started to show yet but it will.

Mr. Edwards: We also do not know how far it will go. I mentioned I was in Australia. They have gone further toward making their programs from the common service agencies like Supply and Services and Public Works optional to departments. But they are fighting, through the quality of service they can give, to try to retain as much business as they can. The difference is that the departments have the choice. Do they go to Supply and Services, in the case of Australia, their counterpart, or do they go to external sources? Supply and Services can put on a first-rate service to departments. They may not decline nearly as much as some might anticipate at this moment. It really depends on their ability to meet the service of departments in a competitive environment.

Senator Bolduc: I suspect that it is in the same philosophy that you have created the special services agencies.

Mr. Shortliffe: That is right.

Senator Bolduc: When you do that, though, I notice that we lose parliamentary control of the establishment. Somehow I have doubts about that, not of the special set-up but of the parliamentary control of the establishment. What do you think about that?

Mr. Shortliffe: I am not sure what you mean.

Senator Bolduc: The number of people, person-years.

Mr. Shortliffe: Well part of the objectives, senator, is just that, to remove PY control and give choices to manage. Those of us who have worked with PY control for a long time are increasingly convinced that it has been deleterious to effective and efficient operations.

Senator Bolduc: I have some experience in that. If you go to a career system somehow you have to keep that. It is quite important. It is much less important in a position classification scheme like we used to have here, but if you go from there to a career system it is tremendously important to know the numbers. That, I guess, is an old British wisdom that I am expressing now.

Mr. Shortliffe: Senator, I agree with you. I think, though, that the practical effect, both in the special operating agencies, which we have now set up, and as we move to the concept of single operating budgets where departments will have a single budget and the capacity to trade off within that single budget, in effect will not cause, as some were concerned, a huge growth in the numbers of public servants who are employed. If anything, I would expect over time that they will hold relatively stable or come down. Any good manager in that system—and

[Traduction]

même minimum s'appliquera à Travaux publics et à Approvisionnement et Services.

M. Shortliffe: En effet.

Le sénateur Bolduc: Pouvons-nous prendre pour acquis qu'il y aura d'importants changements à cet égard?

M. Shortliffe: Ce sera là, sénateur, une des répercussions de la réalisation de nos objectifs. Ces effets n'ont pas encore commencé à se faire sentir, mais ça viendra.

M. Edwards: Nous ne savons pas non plus jusqu'où cela ira. En Australie, où je me suis rendu, on est allé beaucoup plus loin pour rendre facultatifs pour les ministères les programmes des organismes de services communs comme Approvisionnement et Services et Travaux publics. Ceux-ci s'efforcent toutefois de garder le plus de clients possible par la qualité de leurs services. La différence, c'est que les ministères ont le choix. S'adressent-ils à Approvisionnement et Services, ou à l'équivalent dans le cas de l'Australie, ou à des fournisseurs de l'extérieur? Approvisionnement et Services peut offrir un service de première qualité aux ministères. Il se peut que le déclin ne soit pas aussi important que certains pourraient le prévoir à l'heure actuelle. Tout dépendra de la capacité du ministère de répondre aux besoins dans un environnement compétitif.

Le sénateur Bolduc: Je suppose que c'est dans la même optique que vous avez créé les organismes de service spéciaux.

M. Shortliffe: En effet.

Le sénateur Bolduc: Lorsque vous agissez ainsi, j'ai toutefois constaté que le Parlement perd le contrôle de l'entité. J'ai des doutes à ce sujet, non pas au sujet de l'organisme de service spécial, mais plutôt du contrôle parlementaire. Qu'en pensez-vous?

M. Shortliffe: Je ne sais pas trop ce que vous voulez dire.

Le sénateur Bolduc: Je parle des effectifs, des années-personnes.

M. Shortliffe: C'est en partie ce que nous voulons faire, sénateur, soit éliminer le contrôle des AP et donner des choix aux gestionnaires. Ceux qui contrôlent des AP depuis longtemps sont de plus en plus convaincus que le système a des effets nocifs sur l'efficacité et l'efficience des opérations.

Le sénateur Bolduc: J'ai un peu d'expérience à ce sujet. Si vous passez à un système de carrière, il faut garder ce contrôle jusqu'à un certain point. C'est très important. Ça l'est beaucoup moins dans un régime de classification de postes comme celui auquel nous étions habitués, mais si l'on passe à un régime de carrière, les chiffres sont extrêmement importants. Je suppose qu'il s'agit là d'un vieux grain de sagesse britannique.

M. Shortliffe: Je suis d'accord avec vous, Sénateur. Je crois toutefois qu'en pratique, dans le cas des organismes de service spéciaux maintenant établis et des ministères qui adopteront graduellement le concept des budgets d'exploitation uniques, c'est-à-dire qu'ils disposeront d'un seul budget à l'intérieur duquel ils pourront faire des échanges, on ne verra pas comme certains le craignaient exploser le nombre des fonctionnaires. Je crois plutôt que les effectifs demeureront relativement stables ou diminueront. Et n'importe quel bon gestionnaire dans

[Text]

we hope our deputies increasingly are good managers—will be keeping a careful count of the bodies at the same time. I fully agree with your point. We are trying, though, to enhance managerial effectiveness, and part of managerial effectiveness is a good career system. So I come back in and support again what you say.

Senator Stewart: I may be asking the same question in a different way. We hear that the Department of National Defence is very heavy on managers, general officers. I expect that this is the result of deserved promotions over the years. How will you prevent the same sort of thing from happening under Public Service 2000? I do not want to get into the present situation. You get good people in at the lower levels of your structure. They are promoted, presumably. They win promotion by reason of their excellent performance. Gradually they will move up, and the shape of your pyramid will change. It may no longer be a pyramid. The extreme would be the reverse, it would upset itself, but even to the logical extreme, how will you satisfy the normal desire for promotion as a result of good performance and the need to have more rank and file than general officers?

Mr. Shortliffe: There are a combination of things. Certainly, we do not want to see the pyramid inverted, senator; let me start with that. There are a number of techniques that we have been and are continuing to look at. As we change the classification systems, as we have delayed, and as we have reduced, for example—as I mentioned in my opening statement—the size of the management category from six levels to five, one of the things that we are looking at is the rewards and recognition system that we will have to put in place—ultimately, I hope, a more modern one than we have had in the recent past. A number of us are looking at that now. It is relatively easy to do for the management category. It is much more difficult to do for the unionized part of the public service because we can really only do it with the consent of the unions, and that takes a lot of time and discussion. However, to meet the normal aspirations of people who are doing a good job without having everybody promoted up ranks, we have to have a good set of incentives in the rewards and recognition system within the public service, and we are looking at that actively now. Do you want to add to that, Mr. Edwards?

Mr. Edwards: Yes, I can make a couple of comments. Obviously the success of Public Service 2000 lies in the extent to which we hold people accountable for the quality of service they provide. Now, if you are to be held to account for the quality of service you provide, you will most likely design organizations that are effective, and organizations that are top heavy are not effective. The problem with top-heavy organizations is that the people in there are normally adding to the complexity of delivery systems, and what have you.

There was a survey done in one of our large departments about three years ago which found that there was a major morale problem with the senior people at what we refer to as

[Traduction]

ce système—et nous espérons que nos sous-ministres seront de plus en plus bons gestionnaires—suivra de près ces effectifs. Je suis entièrement d'accord avec vous. Nous essayons toutefois d'améliorer l'efficacité de la gestion. Un bon système de carrière est un élément de cette efficacité. Je répète donc que je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Stewart: Je pose peut-être la même question d'une façon différente. J'entends dire que le ministère de la Défense nationale compte énormément de gestionnaires et de généraux. C'est probablement le résultat de promotions méritées au fil des ans. Comment allez-vous empêcher le même genre de phénomène de se produire dans le cadre de Fonction publique 2000? Je ne veux pas parler de la situation actuelle. Vous recrutez aux échelons inférieurs de la structure des gens compétents qui finissent par être promus à cause de leur rendement excellent. Ceux-ci avanceront graduellement dans la hiérarchie et la forme de votre pyramide changera. Ce ne sera peut-être plus une pyramide. À l'extrême, ce serait le contraire et la pyramide inverse finirait par s'affaisser sous son propre poids. En poussant toutefois la logique à l'extrême, comment allez-vous satisfaire au désir normal de promotion à la suite d'un rendement satisfaisant, et à la nécessité d'avoir plus de troupes que de généraux?

M. Shortliffe: Je suppose qu'il y aura une combinaison de facteurs. Je dirai d'abord que nous ne recherchons certainement pas la pyramide inversée. Nous avons examiné un certain nombre de techniques et nous continuons de le faire. À mesure que nous modifions nos systèmes de classification, que nous déstratifions, et que nous ramenons par exemple, comme je l'ai dit dans ma déclaration liminaire, de six niveaux à cinq, la taille de la catégorie de la gestion, nous examinons notamment le système de récompenses et de reconnaissance qu'il faudra mettre en place. J'espère qu'en bout de ligne il sera plus moderne que celui que nous avons depuis quelque temps. Certains d'entre nous examinent actuellement la situation. C'est relativement facile dans le cas de catégorie de la gestion, mais c'est beaucoup plus difficile dans celui des fonctionnaires syndiqués parce que nous ne pouvons en réalité agir sans le consentement des syndicats, ce qui exige beaucoup de temps et de discussions. Pour satisfaire aux inspirations normales des gens qui travaillent bien sans avoir à promouvoir tout le monde, il faut que le système de récompenses et de reconnaissance de la fonction publique offre une bonne brochette d'incitations. Nous étudions activement la question. Avez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Edwards?

M. Edwards: J'aurais quelques commentaires. La réussite de Fonction publique 2000 pivote évidemment sur la mesure dans laquelle les gens doivent rendre compte de la qualité des services qu'ils offrent. Il y a de très fortes chances que ceux qui doivent rendre compte de la qualité du service qu'ils offrent conçoivent des organisations efficaces. Les structures hypercéphales ne sont pas efficaces. Le problème des structures hypercéphales, c'est que les gens qui en font partie alourdissent la complexité des systèmes de livraison, et ainsi de suite.

On a effectué il y a environ trois ans, dans un de nos gros ministères, un sondage qui a révélé un grave problème de moral aux niveaux supérieurs, soit ceux des catégories de la

[Text]

the Senior Manager EX-1 level because they themselves felt there were too many of them, and that they no longer had real work to do. If you are taking employee surveys, you will not remain ignorant for long of the fact that you are getting too many people pushing paper around in head offices, if in fact that is the result.

Senator Stewart: Could the committee be supplied with a breakdown of the number in the management categories in the several departments?

Mr. Edwards: Yes.

Mr. Shortliffe: Yes.

Senator Stewart: Thank you.

Le président: Sénateur Simard.

Le sénateur Simard: Je vous remercie, monsieur le président. Vous dites que déjà, après un an de mise en en vigueur, que vous pouvez constater des améliorations importantes. Je pense que c'est ce que vous avez dit, que déjà des changements ont été apportés.

Vous avez dit également qu'il est important que les Canadiens, les fonctionnaires compris, bien sûr, puissent voir les changements et les apprécier.

Vous faites également état d'une liste assez brève, par secteurs, de mesures qui ont été prises pour atteindre vos objectifs. Vous faites allusion à certaines améliorations qui ont été apportées mais cette liste est assez générale.

De façon à ce que les Canadiens aient une meilleure compréhension des changements, est-ce que vous avez un rapport plus détaillé des améliorations qui ont été faites ou est-ce qu'elles peuvent être ou sont déjà regroupées à partir de critères d'améliorations qui ont eu pour effet de réduire les coûts d'opération du personnel ou simplement la qualité des services? J'aimerais que vous soyez un peu plus précis à ce sujet. Sinon, est-ce que cette information sera disponible bientôt?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, yes and yes. There is obviously more information than we have shared with you today, and we can provide you with more information that is readily available right now. Perhaps even more significant, the plan is that within a matter of some weeks there will be a report made public on the progress over what is really the first year of implementation. If the first year was preparation then it is in the last 12 months that we have started to see the implementation.

Senator Simard: The last 12 months, the first year was preparation. I think it is part of our duty to tell Canadians that the government is acting badly or well, or whatever, and here are the results of a very important decision announced in December of 1989.

Mr. Edwards: The real result though, senator, will only come as the changes are perceived by clients. We can share with you right now, for instance, the results of two major surveys of client views about the services provided done by Employment and Immigration and Western Diversification. The results are quite positive. But I cannot attribute those to

[Traduction]

gestion et de la direction, parce que les membres de ces catégories trouvaient qu'ils étaient trop nombreux et qu'ils n'avaient plus de travail véritable à faire. Si vous examinez les sondages auprès des employés, vous vous rendrez compte rapidement qu'il y a trop de gens qui manipulent du papier dans les administrations centrales, si tel est en fait le résultat.

Le sénateur Stewart: Pourrait-on fournir au comité une ventilation des effectifs de catégories de la gestion dans les ministères?

M. Edwards: Oui.

M. Shortliffe: Oui.

Le sénateur Stewart: Merci.

The Chairman: Senator Simard.

Senator Simard: Thank you, Mr Chairman. You say that already, a year after the coming into force, you have observed significant improvements. I think that's what you said, that changes have been made already.

You also said that it's important that Canadians, civil servants included, naturally, be able to see the changes and appreciate them.

You also reviewed quite a short list, by sector, of the measures that have been taken to achieve your objectives. You allude to certain improvements that have been made, but the list is fairly general.

So that Canadians have an better understanding of the changes, have you a more detailed report on the improvements that have been made, or could they be — or have they already been — sorted into categories on the basis of which ones have resulted in reduced operating costs or fewer personnel, or simply on the basis of quality of service? I'd like it if you could be a bit more specific about this. If not, will this information be available in the near future?

M. Edwards: Oui et oui, monsieur le président. Il existe bien sûr plus de renseignements que nous ne vous en avons communiqués aujourd'hui et nous pouvons vous en fournir d'autres qui sont facilement disponibles dès maintenant. Ce qui est encore plus important, peut-être, c'est qu'on prévoit de rendre public d'ici à quelques semaines un rapport sur les progrès réalisés au cours de la première année de mise en œuvre. Si la première année en a été une de préparation, c'est alors au cours des 12 derniers mois que la mise en œuvre a commencé à se faire.

Le sénateur Simard: Au cours des 12 derniers mois: la première année en était une de préparation. Je crois que nous devons notamment dire aux Canadiens ce que le gouvernement fait de mal ou de bien, ou peu importe. Il est ici question des résultats d'une décision très importante annoncée en décembre 1989.

M. Edwards: Le résultat réel, sénateur, ne se manifestera toutefois qu'en fonction de la perception des changements chez les clients. Nous pouvons vous communiquer dès maintenant, par exemple, les résultats de deux sondages importants sur les services fournis, qu'ont effectués auprès de leurs clients Emploi et Immigration et Diversification de l'économie de l'Ouest. Les

[Text]

Public Service 2000. It is too early for the results of the changes through Public Service 2000 to be readily detectable by most clients of those two organizations. Therefore what we are picking up now is more systematic surveying which, in and of itself, is a valuable part of Public Service 2000. However, we can certainly share a lot more information than we have put on the table today.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je ne veux pas engager une discussion avec mon ami, monsieur Edwards. Cependant, monsieur Edwards, vous avez parlé de changements de politique lorsque les achats ne dépasseraient pas 250 000 \$, comme dans le cas de la diversification dans l'Ouest du pays.

Je peux vous dire que je viens des Maritimes et que ce n'est pas «Fonction publique 2000» ou le programme qui a fait que dans les provinces de l'Atlantique, à l'APECA... justement, il y a eu des pressions de faites par les gens d'affaires des Maritimes et appuyées par nous dans certains cas. C'est ce qui a apporté ces changements. J'espère que ce n'est pas ce que vous vouliez dire! La décentralisation ne remonte pas à 1989. En tous les cas elle remonte quelque peu à la mise sur pied de l'APECA dans les Maritimes. Est-ce que vous êtes d'accord avec cela?

Ensuite, j'aurais une autre question, sur un autre sujet.

Mr. Shortliffe: That is quite correct. You may recall that in my opening statement I made the point that change has been under way in the way in which we administer ourselves, really, over the last seven years. The difference is that in Public Service 2000 we sought to accelerate the pace and to be far more comprehensive. When you asked the question who made the decisions about the level of delegations for ACOA in Atlantic Canada, those decisions—I was Deputy Secretary to the Cabinet at the time—came *ab initio* when the agency was set up by the Cabinet of the day on the recommendation of the deputy and some of the rest of us who worked on it. But it is illustrative of what we then tried to be far more comprehensive on in Public Service 2000. The report that my colleague referred to will not be a 1,000 page tome. It will be a relatively brief report with illustrative information in it.

We can certainly provide you with additional information. I guess part of the question that Mr. Edwards and I would wrestle with is how much do you want. An enormous amount is going on in departments all across the system, and an enormous flood of information comes into Mr. Edwards' office.

Le sénateur Simard: Je ne veux pas à la décision près de tous les changements qui ont été faits. J'imagine que dans certaines situations, on pourrait peut-être prendre une agence, un ministère ou une région qui serait desservie par votre ministère.

J'imagine que des livres de procédure diront: dorénavant, il faut procéder de telle façon. C'est un peu de cela que je parle. Cela pourrait nous donner l'ordre de grandeur de tout ce processus.

[Traduction]

résultats sont très positifs, mais je ne puis les attribuer à Fonction publique 2000. Il est trop tôt pour que la plupart des clients de ces deux organisations commencent à discerner facilement les résultats des changements découlant de Fonction publique 2000. Ce que nous réunissons maintenant, ce sont des techniques de sondage plus systématiques qui constituent en soi un élément précieux de Fonction publique 2000. Nous pouvons toutefois vous communiquer beaucoup plus de renseignements que nous n'en avons présentés aujourd'hui.

Senator Simard: Mr Chairman, I don't want to get into a discussion with my friend Mr Edwards, but Mr Edwards, you spoke of policy changes where purchasing did not exceed \$250,000, as in the case of diversification in the West.

I can tell you I come from the Maritimes and it isn't Public Service 2000 or the program that in the Atlantic provinces has meant... there was pressure from business people in the Maritimes, supported by us in some cases. That's what has led to changes—I hope that wasn't what you meant to say! Decentralization doesn't go back to 1989, it goes back to the setting-up of ACOA in the Maritimes. Would you agree with that?

I have another question as well, on another topic.

M. Shortliffe: Vous avez tout à fait raison. Vous vous rappellerez peut-être que j'ai précisé dans ma déclaration d'ouverture que nous avions commencé à modifier notre façon de nous administrer depuis sept ans. La différence, c'est que nous avons cherché, par Fonction publique 2000, à accélérer le processus et à le rendre beaucoup plus complet. Lorsque vous avez demandé qui a pris les décisions au sujet de la délégation accordée à l'APECA dans la région de l'Atlantique, les décisions en question—j'étais alors sous-secrétaire du Cabinet—ont été prises au début lorsque le Cabinet de l'époque a établi l'agence sur la recommandation du sous-ministre et de certains d'entre nous qui avions travaillé au projet. Cela révèle toutefois les points sur lesquels nous avons essayé d'être beaucoup plus complets dans le cadre de Fonction publique 2000. Le rapport auquel mon collègue a fait allusion ne tiendra pas sur 1 000 pages. Il sera relativement bref et contiendra des renseignements et des exemples.

Nous pouvons certainement vous fournir d'autres renseignements. La question que M. Edwards et moi-même devons trancher, c'est combien vous en voulez. Il se passe énormément de choses dans les ministères et le bureau de monsieur Edwards reçoit des masses de renseignements.

Senator Simard: I don't want to know every single change that has been made. I imagine that in certain circumstances one could perhaps take an agency or a department or a region that your department might serve.

I imagine there are whole procedural manuals that say, "From now on things have to be done such-and-such a way". That's a bit what I'm talking about. It could give us an idea of what's happening in the whole process.

[Text]

J'ai une dernière question, monsieur le président.

Le président: Très bien, sénateur Simard.

Le sénateur Simard: Peut-être que je devrais savoir la réponse, moi qui suis dans la politique depuis longtemps et même depuis le temps où j'étais fonctionnaire à Montréal, à la division de l'impôt où à ce moment-là, on disait que le moral des troupes était bas. Cela semble être un problème éternel. Si vous pouvez y trouver une solution avec «Fonction publique 2000», tant mieux!

Il y a à peu près sept ou huit mois, j'écoutais une émission de ligne ouverte et il était encore question du moral des employés au sein de la Fonction publique. Des fonctionnaires appelaient ainsi que d'autres gens et ils disaient que c'était effrayant mais ils ne disaient pas que c'était un problème qui datait de plusieurs années. Ils disaient que le problème avait pris de l'ampleur, justement, à cause du programme de «Fonction publique 2000». Ils disaient que tous étaient menacés, que les gens devraient assumer de nouvelles responsabilités et faire plus d'ouvrage. Est-ce que vous vous êtes penchés sur cette question du moral des employés? Cependant, je dois vous dire que ce n'est pas ma principale principale.

Mr. Edwards: Mr. Chairman, any major change of the kind that we are talking about in Public Service 2000, whether it is done inside the government, IBM Canada, Dupont or elsewhere, will initially cause a lot of concern. There is always resistance to major change of this kind. People are generally reasonably comfortable with the way things have been done up until then, and they are not sure whether the new way will be better. There is an article by the *Harvard Business Review* that argues that about 30 per cent of the people in any organization are reasonably open to change and about 70 per cent are against. When IBM did their major overhaul a few years ago, after one year they had about 15 per cent of the employees supporting the changes, which means that 85 per cent were either skeptical or in opposition at that time. So it does take a long time before you get a high degree of acceptance for major change.

You can see that very easily in the Public Service 2000 exercise. In some parts of the public service there is an enormous amount of expectation built up early on, because people tend to say, "Yes, I am in favour of change", but then they see the types of changes and that almost every change, while it may be beneficial, has some downsides. If there weren't downsides we would have done them a long time ago; what we are looking for is better, but that does not necessarily mean the best to replace the worst. There are always uncertainties around the exercise. You can see it. Expectations were raised in some parts of the public service; people became involved in the changes and then, as they started to see them, they started to fall away a certain amount, and gradually we expect to see the support come back again. This is reasonably normal in major change exercises. If you are a classicist you can go back to Machiavelli, who wrote very well on the problems and dangers of bringing about change.

[Traduction]

I have a final question, Mr Chairman.

The Chairman: Go ahead, Senator Simard.

Senator Simard: Perhaps I should know the answer, having been in politics for so long, and even before that I was a civil servant in Montreal, with the taxation division, where even then they said morale was low. Morale seems to be a never-ending problem, and if you can find a solution in Public Service 2000, more power to you!

About seven or eight months ago I was listening to an open-line radio talk show, and once again the issue was morale in the federal Public Service. Members of the Public Service were calling in to say it was awful, but what they didn't say was that this is a problem that goes back a number of years. The problem had been aggravated thanks to Public Service 2000. They said everybody was threatened, that people had to shoulder new responsibilities and do more work. Have you looked into this problem of employee morale though I should tell you that this isn't my main question.

M. Edwards: Monsieur le président, des changements d'envergure comme ceux qui sont envisagés dans le cadre de Fonction publique 2000, qui sont mis en œuvre dans les services publics, chez IBM Canada, Dupont ou ailleurs, suscitent toujours beaucoup de préoccupations au début. On résiste toujours à de telles transformations majeures. Les gens sont en général raisonnablement à l'aise avec leur façon habituelle de procéder et ne savent pas si la nouvelle sera meilleure. Dans un article de la *Harvard Business Review*, on prétend qu'environ 30 p. 100 des membres de toute organisation sont raisonnablement ouverts au changement, et que 70 p. 100 environ s'y opposent. Lorsqu'IBM a procédé à sa grande restructuration il y a quelques années, un an plus tard, environ 15 p. 100 des employés appuyaient les changements, ce qui signifie que 85 p. 100 étaient soit sceptiques, soit contre à ce moment-là. Il faut donc beaucoup de temps pour faire accepter en général un changement majeur.

C'est très facile à voir dans le cadre de l'exercice Fonction publique 2000. Dans certains secteurs de la Fonction publique, les attentes sont énormes au début parce que les gens ont tendance à se dire en faveur du changement. Toutefois, ils se rendent ensuite compte de la nature des changements et s'aperçoivent que presque tout changement, même bénéfique, a des aspects négatifs. Si nous recherchions les aspects négatifs, nous les aurions trouvés depuis longtemps. Ce que nous visons, c'est l'amélioration, mais pas nécessairement le meilleur pour remplacer le pire. L'exercice comportera toujours des incertitudes. C'est visible. On suscite des attentes dans certains secteurs de la Fonction publique. Des gens ont commencé à s'intéresser aux changements et lorsque ceux-ci ont été mis en œuvre, l'intérêt a commencé à fléchir. L'appui devrait se raffermir graduellement. C'est un phénomène raisonnablement normal dans tout exercice de changement majeur. Les amateurs de classiques peuvent consulter Machiavel qui a produit d'excellents textes sur les problèmes et les dangers du changement.

[Text]

Senator Simard: I can vouch for that because for three years, with my colleague Senator Robertson in New Brunswick, we headed a reform department, a temporary department, and we certainly could see there was much resistance. I do not know if it was 70 or 80 per cent but it was very high. I should know the answer to this question but . . .

J'imagine que les gouvernements, dans le passé, qu'ils soient libéraux ou conservateurs, ont tous voulu améliorer leurs services à la population afin de rendre les gens plus heureux et d'encourager l'innovation et les responsabilités.

Est-ce qu'il y a eu d'autres tentatives officielles et soutenues dans le passé et si oui, est-ce qu'elles se comparent un peu à «Fonction publique 2000» ou si certains éléments étaient différents? Quels ont été leurs succès?

Peut-être que vous pourriez me donner des exemples de certains rapports de ces exercices?

Mr. Shortliffe: Over the last 20 or 25 years there have been a number of recommendations for change in the way we operate within the public service, everything from the Glassco Commission of the 1960s, to the Lambert Commission, to the D'Avignon Commission, all these studies are available and we drew on all these prior recommendations when we started to think about Public Service 2000. I think I can safely say, though, that many of the recommendations of the past were aimed in part at the way in which the public service functions. In Public Service 2000 we have tried to be comprehensive across the totality of the way in which the public service functions. We have addressed everything from personnel policy to how we manage operating budgets within departments, to hierarchical structures, to layering and empowerment. I think this is the broadest effort that has been mounted.

There is one other thing about this effort: We have been criticized for it in part, to be very candid with the committee, but as a participant in the decision-making process I think we were right. We did this ourselves. Coming back to what Mr. Edwards was just saying about resistance to change—and certainly I have lived through it as I managed the major reorganization of the Department of External Affairs and International Trade in 1982—the resistance of people to change is phenomenal. When it is perceived in many cases as coming from the outside, that resistance can be even tougher. This one we have tried to do from within, and hopefully it will enable us to make more progress than some of the other efforts that have been mounted in the past.

Mr. Edwards: I think the greatest strength behind Public Service 2000 is probably the recognition that most of the challenge is to change attitudes. A lot of the work in past reforms tended to focus on changing a system here, a process there. We are doing that but our popular phraseology that we use amongst ourselves and in speeches is that Public Service 2000 is 10 per cent legislative change, 20 per cent systems and procedures and 70 per cent attitudes. The other strength is the use we made at the outset of the management of the public

[Traduction]

Le sénateur Simard: Je puis en témoigner, parce que ma collègue le sénateur Robertson et moi-même avons dirigé pendant trois ans, au Nouveau-Brunswick, un ministère chargé de la réforme. Il s'agissait d'un ministère temporaire et nous nous sommes rendu compte que la résistance était importante. Je ne sais pas si elle atteignait 70 ou 80 p. 100, mais elle était très importante. Je devrais connaître la réponse à cette question, mais . . .

I imagine that governments in the past, whether Liberal or Conservative, have all wanted to improve their services to the public, in order to make people happier and to encourage innovation and responsibility.

Have there been other sustained official attempts in the past to improve service and if so how do they compare with PS 2000? Are there certain elements that are different? How successful were they?

Perhaps you could give me examples from the reports such campaigns produced?

M. Shortliffe: Au cours des 20 ou 25 dernières années, on a proposé de nombreuses recommandations en vue de modifier la façon de faire de la fonction publique, depuis la commission Glassco des années 1960 jusqu'à la commission D'Avignon, en passant par la commission Lambert. Toutes ces études sont disponibles et nous nous sommes inspirés de ces recommandations du passé lorsque nous avons commencé à réfléchir à Fonction publique 2000. Je crois toutefois pouvoir dire sans danger qu'un grand nombre des recommandations du passé portaient en partie sur les rouages de la Fonction publique. Dans le cadre de Fonction publique 2000, nous avons essayé d'aborder l'ensemble des rouages de la Fonction publique. Nous nous sommes penchés sur tous les aspects, des politiques de personnel jusqu'à la déstratification et à la responsabilisation, en passant par la gestion des budgets de fonctionnement des ministères et les structures hiérarchiques. Je crois qu'il s'agit là du plus important projet jamais lancé.

Il y a autre chose à ce sujet qu'on nous a reproché en partie, pour être très franc avec le Comité. Comme j'ai été partie au processus de décision, je crois toutefois que nous avions raison. Nous l'avons fait nous-mêmes. Pour revenir aux propos de M. Edwards au sujet de la résistance au changement, j'ai certes connu ce phénomène lorsque j'ai dirigé la restructuration d'envergure à Affaires extérieures et Commerce extérieur en 1982. La résistance au changement est phénoménale. Lorsqu'on croit dans nombre de cas qu'un changement vient de l'extérieur, la résistance peut durcir encore davantage. Dans ce cas-ci, nous avons essayé de procéder de l'intérieur et nous espérons que cela nous permettra d'aller plus loin que par le passé.

M. Edwards: Le principal atout de Fonction publique 2000, c'est probablement qu'on a reconnu que le défi consiste surtout à faire changer les attitudes. Les réformes du passé ont eu plus tendance à viser surtout un système ou un processus ici et là. Nous faisons la même chose, mais pour reprendre des expressions populaires que nous utilisons entre nous et dans les discours, les changements prévus par Fonction publique 2000 sont les suivants: changement législatif, 10 p. 100, modifications aux systèmes et aux procédures, 20 p. 100, et changement des

[Text]

service leadership in task forces. We got them involved and they became owners, as it were, of their work. They have a stake in seeing that work carried out.

When Mr. Shortliffe refers to previous royal commissions, it was then very much a we-they situation. Great luminaries would come study us and then say, "That should be done to the public service", and all the normal resistance to outsiders coming in and saying, "You are not doing things right" came about. This time, it is the deputy ministers themselves who are saying that in the area of staffing we have to do a better job based on the discussions we have had, the study groups, the focus groups of employees and what have you. That is what holds out the long term hope for this exercise.

The Chairman: I have Senator Stewart followed by Senator Fairbairn, and perhaps we could end the meeting at that point because Mr. Edwards will be back with us next week.

... jeudi prochain à la même heure, à la même place.

Alors, nous pourrions continuer notre étude avec M. Edwards la semaine prochaine.

Senator Stewart: The devolution of authority will be within the departments but there will also, as I understand it, be a devolution of authority in certain aspects of government from the Treasury Board to the departments. Perhaps when you are giving us the figures on the management categories in the departments you would include—and perhaps you already intended to do this—the management categories for Treasury Board staff. What reduction in the size of the Treasury Board staff has taken place, and what reduction is anticipated as a result of the transfer of management decisions from Treasury Board to the several other departments?

Mr. Shortliffe: Let me make three points: First of all, indeed the Secretary to the Treasury Board will be before you in the next few weeks. He is in the best position to give you, chapter and verse, the detail. But devolution of authority away from the Treasury Board towards departments has been actively under way over the past year and even before the past year. That is point number one. Point number two, Treasury Board, like every other department, has gone through a 10 per cent reduction in its management category. That was a government-wide decision applied across the board to all departments in 1991.

I cannot answer the third question. I think that is a question which you should put to Ian Clark when he appears before you.

Senator Stewart: The 10 per cent would not be attributable to this change. That, as you say, is right across the board. What would be interesting to see is the reduction in the size of staff.

I have one other question of a very general nature which touches on something raised by Senator Simard. I remember reading the catchy phrase, "Let managers manage" from the Glassco Commission Report. I suppose there was a good attempt made to carry out that dictum. Gradually, Treasury

[Traduction]

attitudes, 70 p. 100. L'autre atout, c'est que dès le début, nous avons utilisé des chefs de file de la Fonction publique pour constituer les groupes de travail. Les intéressés sont devenus propriétaires, pour ainsi dire, de leur travail. Ils ont intérêt à ce que le travail se fasse.

Lorsque M. Shortliffe parle des commissions royales d'enquête du passé, le contexte en était surtout un d'affrontement. De grandes autorités venaient étudier la Fonction publique à laquelle elle recommandaient certaines modifications, ce qui donnait naissance à la résistance que suscitent normalement des étrangers qui viennent dire à quelqu'un qu'il travaille mal. Cette fois-ci, ce sont les sous-ministres eux-mêmes qui affirment que dans le domaine de la dotation, il faut faire mieux, si l'on se fie aux discussions, aux groupes d'étude, aux groupes de discussion sur les employés et ainsi de suite. Voilà sur quoi repose l'espoir à long terme de l'exercice.

Le président: J'ai le sénateur Stewart, suivi du sénateur Fairbairn. Nous pourrions peut-être mettre alors fin à la réunion parce que M. Edwards reviendra la semaine prochaine.

... next Thursday, same time, same place.

So we will continue our study with Mr Edwards next week.

Le sénateur Stewart: La délégation de pouvoirs se fera à l'intérieur des ministères, mais le Conseil du Trésor déléguera aussi aux ministères, sauf erreur, des pouvoirs à l'égard de certains aspects de l'administration publique. Lorsque vous nous communiquerez des statistiques sur les catégories de la gestion dans les ministères, vous pourriez peut-être ajouter—et vous en aviez peut-être déjà l'intention—les catégories de la gestion au Conseil du Trésor. Quelle a été la compression des effectifs au Conseil du Trésor, et quelle réduction prévoit-t-on à la suite de la cession de décisions administratives du Conseil du Trésor à plusieurs autres ministères?

M. Shortliffe: Permettez-moi de préciser trois points. Tout d'abord, le secrétaire du Conseil du Trésor comparaitra devant le Comité au cours des prochaines semaines. C'est lui qui est le mieux placé pour vous donner les détails. La délégation de pouvoirs du Conseil du Trésor aux ministères s'est amorcée activement au cours de l'année écoulée, et même plus tôt. C'est là mon premier point. Deuxièmement, comme tout autre ministère, le Conseil du Trésor a réduit sa catégorie de la gestion de 10 p. 100, à la suite d'une décision générale qui a été appliquée à tous les ministères en 1991.

Je ne peux répondre à la troisième question, que vous devriez poser à Ian Clark lorsqu'il viendra témoigner.

Le sénateur Stewart: La réduction de 10 p. 100 ne serait pas attribuable au changement. Comme vous le dites, elle est générale. Ce qui serait intéressant, c'est la réduction des effectifs.

J'ai une autre question de nature très générale qui porte sur un sujet soulevé par le sénateur Simard. Je me rappelle avoir lu l'expression facile à retenir «Laissons les gestionnaires gérer», dans le rapport de la commission Glassco. Je suppose qu'on a vraiment essayé de le faire. Le Conseil du Trésor a

[Text]

Board reached in and centralization asserted itself. We are now into the devolution phase. It is an accordion operation. I am not arguing that each of these moves is not beneficial.

Those of you who have been in the public service for a long time must have some explanation for the gradual centralization that crept in. I am sure it was simply not because of public service imperialism. There must have been specific reasons for the centralization. We are now moving in the other direction.

Why are we optimistic that the forces which led to centralization in the past will no longer be operative?

Mr. Shortliffe: Senator, as I noted at the beginning of our meeting today, this exercise in reform was initiated by the Prime Minister himself after careful explanation of what would be involved in the exercise. I want to emphasize that, because one of the factors that led to increased centralization was a concept that everything the public service does must be error free. When one operates in an atmosphere which places perhaps undue emphasis on everything being error free, it is the natural tendency of human beings involved in decision-making processes to make sure that there are controls on virtually everything.

As John Edwards said in his remarks a few moments ago, one of the thrusts of Public Service 2000 is to create fundamental attitudinal change. Part of that fundamental attitudinal change is the recognition that when you are devolving outwards and you are devolving downwards, people have to take an element of risk. People will have to be accountable for their judgments. But it must be recognized that there will be an element of risk and there will be a percentage of errors. The more we recognize that and build it into the attitudinal change with which we are wrestling, the greater the contribution to the objective of the exercise, which is, after all, better service to the public and better service to the government of the day.

Will we be successful? We intend to devote our very best efforts to it. I think you will find, when the Secretary of the Treasury Board comes before you, that an amazing amount of relaxation of central control has, in fact, taken place over the last couple of years. You will hear the same thing from Bob Giroux, the President of the Public Service Commission, when he comes before you. There has been an enormous amount of relaxation of central control. I might say that, as a senior public servant and one who works in a central agency himself, I have not noticed that the sky has fallen on anyone while that has taken place. Therefore, I am optimistic about the future.

There was recognition that we would be moving away from, if you will, a philosophical attitude that we must be error free to a recognition that there will be greater risks and that, therefore, there must be greater accountability.

Senator Bolduc: What we do not understand, sir, is why the budget of the Public Service Commission is to increase by 6.7 per cent this year with this tremendous amount of decentralization from the Public Service Commission to the departments. The budget is now \$130 million per year. That is what is difficult for the layman to understand. Most operations are

[Traduction]

graduellement étendu ses tentacules et la centralisation s'est instaurée. Nous en sommes maintenant à la phase de la délégitimation. C'est le principe de l'accordéon. Je ne dis pas que chacune de ces décisions n'est pas bénéfique.

Ceux d'entre vous qui sont fonctionnaires depuis longtemps doivent pouvoir expliquer la centralisation graduelle qui s'est insinuée progressivement. Je suis persuadé que ce n'était pas simplement parce qu'on voulait bâtir des empires dans la fonction publique. La centralisation doit avoir eu des causes précises. Nous changeons maintenant de direction.

Pourquoi être optimiste et croire que les forces à l'origine de la centralisation dans le passé n'agiront plus?

M. Shortliffe: Comme je l'ai signalé au début de la séance, sénateur, cet exercice de réforme a été lancé par le premier ministre lui-même après qu'on lui en ait expliqué clairement les répercussions. J'insiste là dessus, parce qu'un des facteurs à l'origine de la centralisation accrue était un concept selon lequel la fonction publique ne doit pas commettre d'erreur. Dans un contexte qui accorde peut-être trop d'importance à l'absence d'erreur, les êtres humains qui sont partie au processus décisionnel ont naturellement tendance à s'assurer qu'il existe des moyens de contrôler à peu près tout.

Comme John Edwards le disait il y a quelques minutes, Fonction Publique 2000 vise notamment à faire changer des attitudes fondamentales. À cette fin, il faut reconnaître que lorsqu'on délègue des pouvoirs vers l'extérieur et vers le bas, les gens doivent assumer certains risques et rendre compte des jugements qu'ils posent. Il faut toutefois reconnaître qu'il y aura un élément de risque et un certain pourcentage d'erreurs. Plus nous en tiendrons compte dans les changements d'attitude que nous recherchons, plus nous contribuerons à l'objectif de l'exercice qui est après tout de mieux servir le public et le gouvernement au pouvoir.

Réussirons-nous? Nous avons l'intention d'y consacrer toute notre énergie. Lorsque les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor viendront témoigner, vous vous rendrez compte que le contrôle central a diminué de façon étonnante depuis une couple d'années. Vous constaterez la même chose en entendant Bob Giroux, président de la Commission de la fonction publique. Le contrôle central a diminué énormément. Comme haut fonctionnaire d'un organisme central, je n'ai vu le ciel tomber sur la tête de personne pendant cette transition. J'envisage donc l'avenir avec optimisme.

On a reconnu que nous délaissierions le principe de l'absence d'erreur pour reconnaître que les risques seront plus grands et qu'il faut donc responsabiliser davantage les gens.

Le sénateur Bolduc: Ce que nous ne comprenons pas, Monsieur, c'est pourquoi le budget de la Commission de la fonction publique doit augmenter de 6,7 p. 100 cette année, étant donné l'importance de la décentralisation des pouvoirs de la Commission de la fonction publique vers les ministères. Le budget atteint maintenant 130 millions de dollars par année, et c'est ce qui est difficile à comprendre pour le non-initié. La

[Text]

delegated to the ministries, yet, the headquarters are still big. We have some difficulties in understanding that.

Mr. Shortliffe: Senator, as Associate Secretary to the Cabinet, I can only note that the Public Service Commission is an agent of Parliament, and I am sure you will want to put that question to the appropriate person.

Senator Bolduc: That is what we intend to do. If we accept that there may be errors, we will have problems concerning ministers. Will they have to resign if there are errors?

Mr. Shortliffe: No, sir. May I make the point that at no time in the history of this country has any minister had to resign over an error committed by an official—at no time in the history of this country.

Senator Bolduc: Because it was said that it was the minister's error and not the civil servant's error. But we know very well that they are advised by someone.

Mr. Shortliffe: They are advised by someone, and I think ministers are accountable to Parliament to explain that there has been an error and that steps have been taken to rectify it. There is absolutely no tradition that ministers have to resign over errors committed by officials; none whatsoever, sir.

Senator Stewart: We have gone on for quite sometime today and we have had some very interesting testimony. We will be hearing from other witnesses. Perhaps what we ought to do is review what has been said today and come back with fresh minds, and sharper questions.

The Chairman: Senator Fairbairn.

Senator Fairbairn: Mr. Chairman, I would like to ask a question, and I do not expect an answer today. Perhaps either one of you, or both of you, could get an answer to me in some other way. It is a different kind of question.

In the discussion of the public service and its role we often hear the word "excellence". We hear the words "quality of service". We have been talking here about the need for attitudinal change. We hear of how this process will be helpful in building careers in the public service. That involves training and development.

I would like to find out from you exactly what the priorities are in terms of training and development. I am thinking not only of the upper echelons of the public service or the managerial level. The Public Service of Canada obviously stretches on the ground all across the country. Obviously, there are people at the ground level who aspire to a career upwards in the public service. To what degree are there training programs for such people?

The bottom line of my question is this: Within the public service of Canada there are people who are extremely skilled, have developed skills on delivering services; people who, themselves, have difficulties in terms of functional literacy, but nonetheless are able to provide a service because of their ability to develop skills around that lack. To what degree is the public service of Canada providing opportunities for people

[Traduction]

plupart des activités sont déléguées aux ministères, mais l'administration centrale demeure énorme. Nous avons de la difficulté à comprendre cela.

M. Shortliffe: Comme secrétaire associé du Cabinet, je puis simplement vous signaler que la Commission de la fonction publique est une agence du Parlement. Je suis persuadé que vous poserez la question à la personne compétente.

Le sénateur Bolduc: C'est ce que nous avons l'intention de faire. Si nous acceptons la possibilité d'erreurs, il y aura des problèmes avec les ministres. Devront-ils démissionner en cas d'erreurs?

M. Shortliffe: Non, Monsieur. Permettez-moi de signaler qu'il n'est jamais arrivé dans l'histoire du Canada qu'un ministre ait dû démissionner à cause d'une erreur d'un fonctionnaire—jamais.

Le sénateur Bolduc: Parce qu'on a dit que l'erreur était celle du ministre et non du fonctionnaire. Nous savons très bien toutefois que quelqu'un les conseille.

M. Shortliffe: En effet, et je crois que les ministres doivent expliquer au Parlement qu'il y a eu une erreur et qu'on a pris des mesures pour la rectifier. Il n'est jamais arrivé que des ministres aient dû démissionner à cause d'erreurs de leurs fonctionnaires.

Le sénateur Stewart: Nous avons siégé assez longtemps aujourd'hui et entendu des témoignages très intéressants. Nous en entendrons d'autres. Nous devrions peut-être revoir ce qui a été dit aujourd'hui et revenir, l'esprit reposé, poser des questions plus précises.

Le président: Sénateur Fairbairn.

La sénatrice Fairbairn: Monsieur le président, j'aimerais poser une question à laquelle je n'attends pas de réponse aujourd'hui. L'un de vous, ou les deux peut-être, pourrait peut-être me faire parvenir une réponse autrement. Il s'agit d'une question différente.

Dans un débat sur la fonction publique et son rôle, on entend souvent les expressions «excellence» et «qualité de service». Nous avons dit ici qu'il fallait faire changer des attitudes. On nous dit comment le processus sera favorable aux carrières dans la fonction publique. Cela exige toutefois formation et perfectionnement.

J'aimerais que vous me précisiez exactement les priorités au niveau de la formation et du perfectionnement. Je ne pense pas uniquement aux échelons supérieurs de la fonction publique ou à ceux de la gestion. La fonction publique du Canada couvre manifestement le pays d'un littoral à l'autre. Il y a évidemment des gens à la base qui aspirent à faire carrière dans la fonction publique et à y avancer. Dans quelle mesure leur offre-t-on des programmes de formation?

En résumé, ma question est la suivante: la fonction publique du Canada compte des employés extrêmement compétents qui ont acquis des connaissances en matière de prestation de services, des gens qui ont de la difficulté au plan de l'alphabétisme fonctionnel, mais qui sont néanmoins capables d'assurer un service parce qu'ils se donnent des moyens de contourner cette lacune. Dans quelle mesure la fonction publique du Canada

[Text]

with basic skills to improve those skills and therefore be able to aim at higher training and a career in the public service?

I ask the question because, as a result of a massive study—the largest in the industrialized world—Statistics Canada has told us that 38 per cent of adult Canadians have difficulty coping beyond fundamental, basic, everyday reading and writing demands. That is an enormous percentage.

It has always seemed to me that the government, in recognizing this situation and in having very ambitious goals to cut those numbers in half by the year 2000, is helping other groups such as those in the provinces in terms of projects across the country, as well as forging partnerships with business and labour. As an example to everyone else, what is the priority and what is the reality of this kind of training and opportunity within the public service itself?

As I say, I am not asking for an answer today. As some of you may know, this is a subject very close to my heart. I have always felt that a tremendous signal could be sent outward in the country if this were a major priority within the public service.

Mr. Shortliffe: Senator, we will get back to you with some detail on this. However, I will confine myself to a quick general comment.

The training of our employees, either to better perform the tasks that they are assigned to do, or to re-train them in cases where jobs will move, is a big part—a huge part—of what we do in terms of day-to-day operations within the public service.

Concerning the specifics of what you raise, senator, we will get back to you with a detailed answer.

The Chairman: We may have the Supplementary Estimates before us shortly. If that is the case, we will sit next Wednesday evening at 6 o'clock. In the meantime, we will carry on with our plan to sit next Thursday with Mr. Edwards.

I would like to thank the witnesses who were with us here this morning. I think, to start off with we had a very good session on a problem that we will be analyzing in depth. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

offre-t-elle aux gens qui ont des connaissances de base la possibilité de les améliorer et d'aspirer par conséquent à une formation plus poussée et à de l'avancement dans la fonction publique?

Je pose la question, parce qu'à la suite d'une étude d'envergure—la plus importante du monde industriel—Statistique Canada a affirmé que 38 p. 100 des Canadiens adultes ont de la difficulté à répondre aux exigences fondamentales quotidiennes au niveau de la lecture et de l'écriture. Le pourcentage est énorme.

J'ai toujours cru qu'en reconnaissant ce phénomène et en se fixant des buts très ambitieux, qui sont de réduire ce pourcentage de moitié d'ici à l'an 2000, le gouvernement faisait des efforts exceptionnels pour aider d'autres groupes comme ceux des provinces, qui lancent des projets partout au pays et établissent des partenariats avec les milieux d'affaires et les syndicats. Par exemple, quelles sont la priorité et la réalité de ce genre de formation et de possibilité offertes au sein de la fonction publique même?

Comme je le disais, je ne demande pas une réponse aujourd'hui. Certains d'entre vous savent que cette question me tient énormément à cœur. J'ai toujours cru qu'en accordant une grande priorité à cette question, la fonction publique ferait passer un message important dans tout le pays.

M. Shortliffe: Sénateur, nous vous communiquerons des détails à ce sujet. Je m'en tiendrai toutefois à un rapide commentaire général.

La formation des employés, que ce soit pour les aider à mieux exécuter leurs tâches ou pour les recycler en cas de déplacement, tient une place énorme dans les activités quotidiennes de la fonction publique.

Nous vous fournirons une réponse détaillée à la question que vous avez soulevée, sénateur.

Le président: Nous recevrons peut-être le Budget supplémentaire sous peu. Dans ce cas, nous siégerons mercredi prochain à 18 h. Nous prévoyons toujours d'accueillir M. Edwards jeudi prochain.

Je remercie les témoins qui se sont présentés devant nous ce matin. Je crois que nous avons eu une très bonne séance de travail pour aborder un problème que nous analyserons en profondeur. Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Privy Council Office:

Mr. Glen Shortliffe, Associate Secretary to the Cabinet and
Deputy Secretary to the Privy Council;
Mr. John Edwards, Manager, Public Service 2000.

Du Bureau du Conseil privé:

M. Glen Shortliffe, secrétaire associé du Cabinet et sous-
greffier du Conseil privé;
M. John Edwards, directeur, Fonction publique 2000.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC



Wednesday, November 27, 1991

Le mercredi 27 novembre 1991

Issue No. 5:

Fascicule n° 5

First and only proceedings on:

Premier et unique fascicule concernant:

The examination of Supplementary Estimates (B)
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

L'étude du Budget des dépenses supplémentaires (B)
déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Atkins	Kinsella
Beaulieu	Marsden
Buckwold	*Murray
Doody	(or Lynch-Staunton)
Eyton	Simard
*Frith	Sparrow
(or Molgat)	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Atkins	Kinsella
Beaulieu	Marsden
Buckwold	*Murray
Doody	(ou Lynch-Staunton)
Eyton	Simard
*Frith	Sparrow
(ou Molgat)	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, November 27, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Atkins:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1992 (Sessional Paper No. 343-317).”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 27 novembre 1991 :

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Atkins,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992 (Document parlementaire n° 343-317), et à en faire rapport.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 27, 1991

(6)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, in Room 356-S, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Doody, Kinsella, Lynch-Staunton, Marsden, Simard, Sparrow and Stewart. (9)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated November, 27, 1991 examined the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1992.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Management;

Mr. Gerry Derouin, Senior Advisor, Estimates Division.

Mr. Lacombe made opening remarks following which questions were answered.

It was agreed that Treasury Board Vote 5 from 1991-92 Main Estimates be appended to this day's proceedings. (*See Appendix NF/5*)

At a later date, officials from the Treasury Board will provide written responses to questions asked by Members of the Committee.

At 7:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 NOVEMBRE 1991

(6)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni à 18 heures aujourd'hui dans la salle 356-S sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Doody, Kinsella, Lynch-Staunton, Marsden, Simard, Sparrow et Stewart. (9)

Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 27 novembre 1991, étudie le Budget des dépenses supplémentaires (B) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1992.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses

M. Gerry Derouin, conseiller principal, Division des prévisions budgétaires.

M. Lacombe fait des remarques d'ouverture et répond ensuite à des questions.

Il est convenu que le crédit 5 du Conseil du Trésor du Budget des dépenses principal 1991-1992 soit annexé aux délibérations d'aujourd'hui. (*Voir Annexe NF/5*)

Ultérieurement, les officiels du Conseil du Trésor fourniront des réponses écrites aux questions posées par des membres du Comité.

À 19 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 27, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6.00 p.m. to examine Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the first meeting of the committee to examine Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

We have the pleasure of having as witnesses from the Treasury Board Mr. Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Management, and Mr. Gerry Derouin, Senior Advisor, Estimates Division.

I have received a letter from Mr. Mel Cappe, who usually sits with us on the Estimates.

Cette lettre est datée du 26 novembre 1991 et elle m'a été adressée à titre de président du comité sénatorial permanent des finances nationales.

Monsieur le sénateur,

J'ai le regret de vous aviser que, dû à une question personnelle à régler sans faute demain soir, . . .

La lettre est datée d'hier et M. Cappe parle de la réunion de ce soir.

. . . il me sera impossible d'assister à la réunion du 27 novembre du Comité sénatorial des finances.

Monsieur Barry Lacombe, sous-secrétaire adjoint du secteur de Gestion des dépenses, Direction des programmes, représentera le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Je regrette ce contretemps et je vous prie d'agréer, Monsieur le sénateur, l'assurance de mes meilleurs sentiments.

Mr. Lacombe, I understand that you have an opening statement.

Mr. Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Management, Treasury Board of Canada: Thank you, senator. I would like to make a brief opening statement. We are pleased to have this opportunity to discuss Supplementary Estimates (B) with you. As you know, on November 22, the President of the Treasury Board tabled these Supplementary Estimates totalling \$2 28 billion. This brings total Estimates to date to \$160.6 billion for 1991-92 and total spending against the 1991-92 Expenditure Plan to \$157.4 billion. This means that government spending is remaining on track with the forecast outlined in the 1991 budget with total spending for 1991-92 of \$159 billion.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 novembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier le Budget des dépenses supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: C'est la première fois que le comité se réunit pour étudier le Budget des dépenses supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Les témoins du Conseil du Trésor que nous avons le plaisir d'accueillir sont M. Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses et M. Gerry Derouin, conseiller principal, Division des prévisions budgétaires.

J'ai reçu une lettre de M. Mel Cappe, qui siège habituellement avec nous pour l'examen des prévisions budgétaires, et qui est libellée en ces termes.

The letter is dated November 26, 1991 and is addressed to me in my capacity of Chairman of the Standing Senate Committee on National Finance.

Dear Sir:

I regret to inform you that owing to a personal matter which I must absolutely attend to tomorrow evening . . .

The letter is dated yesterday and Mr. Cappe is referring to this evening's meeting.

. . . I will be unable to attend the November 27 meeting of the Senate Finance Committee.

Mr. Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Management Sector, Programs Branch, will represent the Treasury Board Secretariat.

I apologize for the inconvenience. Yours truly,

Monsieur Lacombe, je crois que vous avez une déclaration liminaire à nous faire.

M. Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses: Merci, sénateur. Je voudrais vous faire une brève déclaration liminaire. Nous sommes heureux d'avoir l'occasion de prendre la parole devant vous aujourd'hui pour vous entretenir du Budget des dépenses supplémentaire (B). Comme vous le savez, le Président du Conseil du Trésor a déposé, le 22 novembre, ce budget supplémentaire totalisant 2,28 milliards de dollars. Cela porte à 160,6 milliards de dollars les dépenses totales prévues à ce jour pour 1991-1992. Quant aux dépenses totales apparaissant au plan de dépense pour le même exercice, elles se chiffrent à 157,37 milliards. Cela signifie que les dépenses gouvernementales sont conformes au budget de 1991 qui prévoyait des dépenses totales de 159 milliards de dollars pour 1991-1992.

[Text]

Let me explain the difference between the two amounts. The total Estimates amount relates to the aggregate of all authorities requested from Parliament. Spending under the Expenditure Plan covers only budgetary expenditures that will be incurred in 1991-92. The Spending Plan excludes, for example, in 1991-92, the projected lapse of \$1.2 billion, program reductions of \$1.1 billion, including the additional \$400 million in National Defence, and \$421 million which has already been valued against prior years' deficits.

The main spending areas in Estimates (B) are assistance to the farm sector and initiatives under the Green Plan and the Native Agenda. There is a total of \$1.2 billion for additional support to farmers. Of this amount, \$0.8 billion will be distributed to farmers to protect prices and gross revenues and stabilize net incomes of producers. In addition, an initial instalment of \$400 million is being made on the recently announced \$800 million support program. The additional \$400 million will be paid next year from revenues generated from an accelerated collection of outstanding taxes.

There is \$127 million to cover various initiatives in three departments as part of the government's Native Agenda as announced by the Prime Minister on September 25, 1990.

In addition, there is \$102 million in five departments for the Green Plan to promote sustainable development and environmental improvement.

I would like to emphasize that these Estimates do not change the Expenditure Plan as announced in the 1991 budget. Total spending included in Supplementary Estimates is well within the \$3.2 billion in reserves set aside in that plan.

Mr. Chairman, I would like to take this opportunity to table with the committee a status report on Treasury Board Vote 5 allocations in 1991-92.

The Chairman: Do we agree to the tabling of that document?

Honourable Senators: Agreed.

(For text of document see Appendix NF 5)

Mr. Lacombe: That concludes my opening remarks, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman. Since reference was made to the use of Treasury Board Vote 5, perhaps we could look at that first.

As I recall, the amount of the vote was \$400 million, it was used some 32 times, and of the total available approximately \$336.5 million has been spent; is that correct?

Mr. Lacombe: That is correct.

Senator Stewart: We have had discussions before in this committee as to the purpose of Treasury Board Vote 5. As I

[Traduction]

Permettez-moi de vous expliquer l'écart entre les deux montants. Le montant total des dépenses prévues dans le budget correspond à l'ensemble de toutes les autorisations de dépenser demandées au Parlement. Quant aux dépenses qui figurent dans le plan de dépense, elles ne correspondent qu'aux dépenses budgétaires qui surviendront en 1991-1992. Le plan exclut notamment en 1991-1992 la péremption projetée de 1,2 milliard, des réductions de programmes de 1,1 milliard, y compris la somme supplémentaire de 400 millions pour la Défense nationale, et la somme de 428 millions qui a déjà été imputée aux déficits des exercices antérieurs.

Les principaux secteurs de dépense visés par le Budget des dépenses supplémentaire (B) sont l'aide au secteur agricole et les initiatives du Plan vert et du Programme pour les autochtones. En tout, on consacrera 1,2 milliard de dollars en l'assistance supplémentaire aux agriculteurs. Sur ce montant, environ 0,8 milliard sera versé aux agriculteurs pour protéger les prix et les recettes brutes et pour stabiliser le revenu net des producteurs. En outre, on fera le premier versement de 400 millions dans le cadre du Programme de soutien agricole de 800 millions qui vient d'être annoncé. Le reste, qui sera versé l'an prochain, proviendra des recettes découlant du recouvrement accéléré des impôts en souffrance.

On consacrera 127 millions à diverses initiatives de trois ministères, dans le cadre du Programme pour les autochtones que le Premier ministre a annoncé le 25 septembre 1990.

De plus, on versera 102 millions à cinq ministères pour les initiatives du Plan vert visant à promouvoir un développement durable et l'assainissement de l'environnement.

J'aimerais insister sur le fait que ce budget supplémentaire ne modifie pas le plan de dépense annoncé par le gouvernement dans son budget de 1991. Les dépenses totales incluses dans le Budget supplémentaire sont nettement inférieures aux réserves de 3,2 milliards mises de côté dans le plan.

Monsieur le président, je profite de l'occasion qui m'est offerte pour déposer au comité un rapport d'étape sur les prélèvements qui ont été imputés sur le crédit 5 du Conseil du Trésor en 1991-1992.

Le président: Etes-vous d'accord pour déposer ce document?

Des voix: D'accord.

(Pour texte du document voir Annexe NF 5)

M. Lacombe: J'ai terminé mon exposé, monsieur le président.

Le président: Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président. Comme il a été question de l'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor, nous pourrions peut-être commencer par cela.

Si je me souviens bien, il s'agissait d'un crédit d'un montant de 400 millions. Il a été utilisé 32 fois et, sur le montant total disponible, on a dépensé environ 336,5 millions, c'est bien cela?

M. Lacombe: C'est bien cela.

Le sénateur Stewart: Notre comité a déjà discuté du but du crédit 5 du Conseil du Trésor. Si je me souviens bien, il s'agis-

[Text]

recall, the central purpose of that vote was quite specific. The vote was provided by Parliament to enable the government to make contract arrangements with public servants, arrangements which could not be anticipated at the time the Main Estimates were drawn up. Then there was a general provision "and other expenses", or something like that.

As I inspect the list, it looks to me as if the other unforeseen expenditures have become almost a separate program of expenditure. Do you have a comparable table for previous years? I am looking to see if this is the normal use made of Treasury Vote 5, or is it becoming a way in which the executive government can make expenditures and then, after the fact, come along and tell Parliament how that money was used?

Mr. Lacombe: Senator, my view is that there has been no change in the way in which Vote 5 has been used this year versus last year. We could probably make that set of information available to you and would be happy to do so. As you know, the vote wording does include the phrase as you suggested "and other requirements". We use Treasury Board Vote 5 when there are other pressing requirements that need to be met, but there has been no change in practice in terms of the use of Vote 5.

Senator Stewart: I do not want to press beyond your knowledge. You compared 1991-92 with the previous year. It may be that we ought to have detected this last year. Perhaps it has been a gradual escalation of use. Certainly, if I recall correctly, the amount of money provided in the vote has gone up considerably over the years.

Mr. Lacombe: Some of that adjustment in the vote would be for payless matters that we would know about. For example, if my recollection is correct, we would have had some money in there for employment equity or other things that we had forecast early on in the year.

Senator Stewart: I think we really ought to know what has happened over the years, because we vote Treasury Vote 5, which is a general vote; it is upwards of half a billion dollars in the total vote. We really ought to know, if we are to earn our keep, what is happening with Treasury Vote 5.

You have spent most of it. You have about \$63.5 million left. But you are not asking for a recruitment of the vote in this set of Estimates?

Mr. Lacombe: Yes, wherever we have advanced Treasury Board Vote 5 it is replenished, and that is a condition of using the vote.

Senator Stewart: So you will be in the happy position, after these Estimates carry, of having some \$400 million of—I have used this expression before and I know Treasury Board people do not like it—loose money?

Mr. Lacombe: I am not sure I would describe it as "loose money", senator, but there would remain \$400 million in Treasury Board Vote 5. In terms of the issue of growth of Vote 5, the normal practice is that the size of Vote 5 is roughly 1 per cent of voted appropriations. That has been the rule of thumb

[Traduction]

sait d'un but assez précis. Le Parlement a accordé ce crédit pour permettre au gouvernement de conclure des ententes contractuelles avec les fonctionnaires, des ententes qu'il n'était pas possible de prévoir au moment de la préparation du Budget des dépenses principal. Il y avait une disposition générale intitulée «autres dépenses» ou quelque chose de ce genre.

En examinant la liste, j'ai l'impression que les autres dépenses imprévues sont pratiquement devenues un programme de dépense à part. Avez-vous un tableau semblable pour les années précédentes? Je cherche à voir si ce recours au crédit 5 est normal ou si le gouvernement exécutif a trouvé là un moyen de faire des dépenses et de venir après coup au gouvernement combien d'argent il a utilisé?

M. Lacombe: Sénateur, je crois que la façon dont le crédit 5 a été utilisé cette année n'a pas changé par rapport à l'année dernière. Nous nous ferons un plaisir de vous communiquer ces renseignements. Comme vous le savez, le libellé de ce crédit inclut, comme vous l'avez dit, les «autres besoins». Nous nous servons du crédit 5 du Conseil du Trésor lorsqu'il y a d'autres besoins pressants à satisfaire, mais la façon dont ce crédit est utilisé n'a pas changé.

Le sénateur Stewart: Je ne veux pas vous en demander plus que vous ne pouvez m'en dire. Vous avez comparé l'exercice 1991-1992 avec l'année précédente. Peut-être aurions-nous dû nous rendre compte de la situation l'année dernière. Il se peut que le recours à ce crédit ait augmenté graduellement. Si je me souviens bien, le fait est que le montant affecté à ce crédit a augmenté considérablement au cours des années.

M. Lacombe: Ce crédit a été rajusté pour faire face à certaines questions auxquelles nous nous attendions. Par exemple, si je me souviens bien, il a été quelque peu augmenté pour l'équité en matière d'emploi ou d'autres besoins que nous avions prévus au début de l'année.

Le sénateur Stewart: Il faudrait que nous sachions ce qui s'est passé d'une année à l'autre du fait que nous avons voté le crédit 5, qui est un crédit général; il a augmenté d'un demi-milliard de dollars. Il faudrait que nous sachions, pour mériter notre salaire, ce qui se passe avec le crédit 5 du Conseil du Trésor.

Vous avez dépensé la majeure partie de ce crédit. Il vous reste environ 63,5 millions. Mais ne demandez-vous pas que ce crédit soit réalimenté?

M. Lacombe: Oui, chaque fois que nous versons une avance sur le crédit 5 du Conseil du Trésor, il est réalimenté et c'est à cette condition que nous pouvons utiliser ce crédit.

Le sénateur Stewart: Par conséquent, une fois ce budget adopté, vous aurez un jeu - j'ai déjà utilisé cette expression et je sais que les gens du Conseil du Trésor ne l'aiment pas - de 400 millions de dollars?

M. Lacombe: Je ne dirai peut-être pas que nous avons un «jeu» de 400 millions de dollars, sénateur, mais il restera ce montant dans le crédit 5 du Conseil du Trésor. Pour ce qui est de la croissance de ce crédit, normalement, le crédit 5 correspond à environ 1 p. 100 des affectations de crédit. Telle est la

[Text]

that has been used in determining the size of Treasury Board Vote 5.

Senator Stewart: It would be very interesting to see that demonstrated.

Mr. Lacombe: We will do that.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have some questions concerning the request for Supply for the Department of Agriculture. I have difficulty following the information that is set forth in the Estimates. As I see it, you are asking for authorization to spend \$422.5 million. I am looking at page 11 of the Estimates which is the Proposed Schedule to the Appropriation Bill. I have added up those figures and they total \$422,630,521. On page 19, under new appropriations, you want \$370,000 there for Vote 5b. You also want money under Vote 15b. Also, there is a statutory item which shows a reduction; is that correct?

Mr. Lacombe: That is correct, senator.

The Chairman: Is that a reimbursement by the provinces? It shows here a contribution to the provinces under the Crop Insurance Act and you have a credit there.

Mr. Gerry Derouin, Senior Advisor, Estimates Division, Treasury Board of Canada: Mr. Chairman, the negative amount that you see there is the impact of the new Farm Income Protection Act. The Farm Income Protection Act replaced some of the items that were previously reported as expenditures under agriculture. What you see in that particular item for Crop Insurance Act of a \$207 million reduction has been replaced by the Crop Insurance Program under the Farm Insurance Protection Act for an amount of \$364 million. With the introduction of the Farm Income Protection Act, the Crop Insurance Act was in effect cancelled and we are showing the impact in the Estimates of the passage of the act.

The Chairman: That is more or less like a \$1 item. It is a transfer between two programs?

Mr. Lacombe: One program replacing a similar program, yes, that is right, senator.

The Chairman: Excuse me, Senator Stewart.

Senator Stewart: Will the witnesses explain why at the bottom of new appropriation on page 19 we have \$824 million and in the Schedule to the Appropriation Bill, as we said earlier, we have \$422 million?

Mr. Derouin: Mr. Chairman, I would like to explain that on page 11 the table there refers to voted appropriations, and what you see on page 19 is the sum of voted and statutory appropriations. If you want to make a comparison, Mr. Chairman, you would have to look at page 11 and page 18 which list in order the statutory programs for the Department of Agriculture.

Senator Stewart: Yes, I understand. So you are saying that the new appropriation includes both the previously authorized expenditures, the statutory expenditures and the amounts that would be provided by this Appropriation Bill, the bill that is now proposed?

[Traduction]

formule qui détermine le montant du crédit 5 du Conseil du Trésor.

Le sénateur Stewart: J'aimerais beaucoup que vous nous en fassiez la démonstration.

M. Lacombe: Nous le ferons.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai quelques questions à poser au sujet des crédits du ministère de l'Agriculture. J'ai du mal à comprendre les renseignements donnés dans le budget. D'après ce que je vois, vous demandez l'autorisation de dépenser 422,5 millions. J'en suis à la page 11 du budget qui est l'annexe proposée au projet de loi de crédit. J'ai additionné ces chiffres et cela donne un montant total de 422,630,521 millions. A la page 19, dans les nouveaux crédits, vous demandez 370 000 \$ pour le crédit 5 (B). Vous demandez également de l'argent au crédit 15 (B). D'autre part, il y a un crédit statutaire qui est réduit, n'est-ce pas?

M. Lacombe: C'est exact, sénateur.

Le président: S'agit-il d'un remboursement des provinces? Vous avez un crédit pour la contribution des provinces en vertu de la Loi sur l'assurance-récoltes.

M. Gerry Derouin, conseiller principal, Division des prévisions budgétaires: Monsieur le président, le montant négatif que vous voyez ici résulte de la nouvelle Loi sur la protection du revenu agricole. Cette Loi a fait passer sous d'autres crédits des dépenses imputées jusqu'ici à l'agriculture. La réduction de 207 millions qui figure ici pour la Loi sur l'assurance-récoltes a été remplacée par un montant de 364 millions pour le Programme d'assurance-récoltes dans le crédit de la Loi sur la protection du revenu agricole. Quand cette Loi a été promulguée, la Loi sur l'assurance-récoltes a été annulée et cela se répercute dans le budget.

Le président: Il s'agit plus ou moins d'un crédit de 1 \$. Y a-t-il un transfert entre deux programmes?

M. Lacombe: Un programme remplace un programme semblable, en effet, sénateur.

Le président: Excusez-moi, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Les témoins peuvent-ils nous expliquer pourquoi au bas de la colonne des nouveaux crédits, page 19, figure un chiffre de 824 millions alors qu'il est de 422 millions dans l'annexe du projet de loi de crédit, comme nous l'avons dit tout à l'heure?

M. Derouin: Monsieur le président, je dois vous expliquer que le tableau de la page 11 représente les crédits votés alors qu'à la page 19 vous avez à la fois les crédits votés et les crédits législatifs. Si vous voulez faire une comparaison, monsieur le président, vous devez regarder les pages 11 et 18 qui énumèrent, dans l'ordre, les programmes législatifs du ministère de l'Agriculture.

Le sénateur Stewart: Oui, je comprends. Donc, vous dites que les nouveaux crédits comprennent à la fois des dépenses déjà autorisées, les dépenses législatives et les montants prévus dans ce projet de loi de crédit?

[Text]

Mr. Derouin: Mr. Chairman, what is being appropriated is the voted portion. The statutory portion has already been appropriated by statute.

Senator Stewart: Yes, I understand that. You are asking for a total of \$422.6 million of new money for agriculture? I see heads nodding.

Mr. Lacombe: Yes, that is correct, senator.

Senator Stewart: The government has made a commitment to provide a total of \$1.2 billion for additional support for farmers. Additional to what? Is it over and above all the money which had been provided by Parliament previously, that is, either as a statutory item such as under the payments for the Farm Income Protection Act and in previous voted Estimates?

Mr. Derouin: That is correct.

Senator Stewart: We are now being asked to provide \$422.6 million, and we were told that there will be \$400 million in the next year. What about the difference? How does that come about? Do you follow me? We have \$1.2 billion of additional support to be provided. We are now providing \$422.6 million in these Estimates. Where is the rest coming from?

Mr. Lacombe: If I understand the question, the rest will flow from the new farm income support programs, the GRIP and NISA programs.

Senator Stewart: Has this already been passed by Parliament?

Mr. Lacombe: Yes, it has.

Senator Stewart: So it is not additional, then?

Mr. Lacombe: In that sense, that is true. It is additional in the sense that this is the first crop year in which these programs will be operational. As you know, these programs enrich the basis of farm assistance. For example, the GRIP program now covers both changes in prices as well as changes in yields.

Senator Stewart: All right. I want to be sure that I am not misled by the word "additional." I now understand that that includes money that would be a consequence of legislation which has already been passed by Parliament.

Mr. Lacombe: That is correct, but it is new legislation. This is the first year in which these programs begin to take hold.

Senator Stewart: You say that some of the money will be in the Consolidated Revenue Fund, because money which was provided by Parliament was not expended for the Gulf War. However, that will not appear here, because it does not have to be voted?

Mr. Lacombe: That is correct. Our normal practice, whenever this occurs, is to freeze the amount, and then the amount is taken from the appropriate departmental budget.

Senator Bolduc: I have a brief comment. I have difficulties with this. Is this something which was not foreseen, and you have had to take the money from Vote 5?

[Traduction]

M. Derouin: Monsieur le président, les crédits affectés correspondent à la partie votée. Pour ce qui est de la partie législative, elle a déjà été affectée par la loi.

Le sénateur Stewart: Oui, je comprends cela. Vous demandez en tout 422,6 millions de plus pour l'agriculture? Je vous vois hocher la tête.

M. Lacombe: Oui, c'est exact, sénateur.

Le sénateur Stewart: Le gouvernement s'est engagé à accorder aux agriculteurs une aide supplémentaire de 1,2 milliard. En plus de quoi? Est-ce en plus des fonds que le Parlement avait déjà accordés soit sous la forme d'un crédit législatif comme les paiements prévus dans le cadre de la Loi sur la protection du revenu agricole ou dans les crédits déjà votés?

M. Derouin: Oui, c'est cela.

Le sénateur Stewart: Vous nous demandez maintenant d'accorder 422,6 millions et vous nous dites qu'il y aura 400 millions l'année prochaine. Comment s'explique la différence? D'où ce chiffre provient-il? Me suivez-vous? Nous devons accorder une aide supplémentaire de 1,2 milliard. Dans ce budget, nous accordons maintenant 422,6 millions. D'où viendra le reste?

M. Lacombe: Si j'ai bien compris votre question, le reste proviendra des nouveaux programmes de protection du revenu agricole, le RARB et le CSRN.

Le sénateur Stewart: Le Parlement a-t-il déjà approuvé ces programmes?

M. Lacombe: Oui.

Le sénateur Stewart: Ce ne sont donc pas des montants supplémentaires?

M. Lacombe: C'est vrai dans un certain sens. Ils sont supplémentaires dans la mesure où cette campagne agricole sera la première à laquelle ces programmes s'appliqueront. Comme vous le savez, ils complètent l'aide aux agriculteurs. Par exemple, le RARB couvre à la fois la fluctuation des prix et la fluctuation du rendement.

Le sénateur Stewart: Très bien. Je veux seulement être certain d'avoir bien compris le sens du mot «supplémentaire». D'après ce que je vois, cela comprend des montants accordés conformément à une loi que le Parlement a déjà adoptée?

M. Lacombe: C'est exact, mais il s'agit d'une nouvelle loi. C'est la première année d'application de ces programmes.

Le sénateur Stewart: Vous dites que certains fonds se retrouveront dans le Trésor parce que tout l'argent que le Parlement avait prévu pour la guerre du Golfe n'a pas été dépensé. Cependant, ce chiffre ne figure pas ici. Est-ce parce que ce crédit ne doit pas être voté?

M. Lacombe: C'est exact. Normalement, chaque fois que ce genre de chose se produit, nous bloquons le montant qui est enlevé du budget du ministère.

Le sénateur Bolduc: Je voudrais faire une petite observation. Je ne comprends pas très bien. S'agit-il de dépenses imprévues que vous avez dû payer sur le crédit 5?

[Text]

Mr. Lacombe: The wording of Vote 5 allows the contingency vote to be used to meet "and other requirements." So in some sense, funds are advanced from Treasury Board Vote 5 to meet various expenditure requirements, and then once those things are approved by Parliament, Vote 5 is to be replenished.

Senator Bolduc: Why is it there? Let us take the case of the Secretary of State for Canada's 125th anniversary. I suppose it is forecastable that in 1992 there will be a 125th anniversary?

Mr. Lacombe: Exactly. The anniversary is clearly forecastable. The amount of money or the shape of money that might be used for that purpose would not have been determined at the time of tabling the Main Estimates. In something like "Canada 125", you are right, the date was known. The nature of the programming that would be done in support of Canada 125, however, would not have been known and detailed at the time of tabling the Main Estimates.

Senator Bolduc: I have difficulties with that, to be very frank. Can you not define a program like that in the ordinary course of the administration of that department?

Mr. Lacombe: But the ordinary course of administration does allow for Supplementary Estimates to be brought before Parliament through the course of the year. It is for things that happen in-year, things where perhaps the expenditure Estimates are not sufficiently precise or detailed.

The Chairman: Do we have a complete amount as to how much Canada 125 will cost? What is the forecast?

Mr. Lacombe: As you know, Canada 125 is established to undertake certain activities in support of 1992, being Canada 125. It is a nonprofit organization. It is relying on governmental money and money from private sector partnership contributions. What we are showing here is the amount of money that would be used this fiscal year for Canada 125.

Senator Kinsella: Is all of that \$9.82 million listed under "State Ceremonial and Canadian Identity" for Canada 125?

Mr. Lacombe: The Canada 125 number is \$9.8 million.

Senator Kinsella: So when we list it under "State Ceremonial and Canadian Identity," none of that money would be used for other state ceremonial activities?

Mr. Lacombe: That is correct. What I am looking at is on page 65 under the explanation of the requirement. Canada 125 is shown as \$9.8 million.

Senator Kinsella: It is subsumed under a heading called "State Ceremonial and Canadian Identity."

Mr. Lacombe: Yes, exactly. I understand you. That would probably be the activity structure under which these funds are being provided, but the purpose of them is the contribution to the Canada 125 Corporation.

The Chairman: The contribution of the government. We do not know what the contribution of private people will be?

[Traduction]

M. Lacombe: Le libellé du crédit 5 permet d'utiliser le crédit pour éventualités de façon à répondre aux «autres besoins». Par conséquent, des fonds ont été avancés sur le crédit 5 du Conseil du Trésor pour faire face à diverses dépenses et une fois que le Parlement a approuvé ces dépenses, le crédit 5 doit être regarni.

Le sénateur Bolduc: Pourquoi cela figure-t-il ici? Prenons le budget du Secrétariat d'État pour le 125^e anniversaire du Canada. Je suppose qu'on pouvait prévoir que le 125^e anniversaire tomberait en 1992?

M. Lacombe: Exactement. L'anniversaire est certainement prévisible. Le montant d'argent devant servir à cette fin n'avait pas été déterminé au moment de déposer le budget principal. Dans ce cas, vous avez raison, la date était connue. Mais au moment de déposer le budget principal, on ne savait pas exactement quelle serait la nature des programmes s'inscrivant dans le cadre du 125^e anniversaire du Canada.

Le sénateur Bolduc: J'avoue avoir du mal à comprendre. N'est-il pas possible de définir les programmes de ce genre dans le cadre de l'administration courante du ministère?

M. Lacombe: Mais l'administration courante du ministère ne permet pas de présenter un Budget des dépenses supplémentaire au Parlement en cours d'année. Cela couvre les dépenses qui surviennent au milieu de l'année lorsque les prévisions de dépense n'étaient pas suffisamment précises ou détaillées.

Le président: Avons-nous le montant total de ce que coûtera Canada 125? Quel est le montant prévu?

M. Lacombe: Comme vous le savez, le Comité Canada 125 est mis sur pied pour entreprendre certaines activités relatives au 125^e anniversaire du Canada qui tombe en 1992. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif. Il est financé à la fois par le gouvernement et le secteur privé. Le montant indiqué ici est celui qui sera consacré au Comité Canada 125 au cours de cet exercice.

Le sénateur Kinsella: La totalité des 9,82 millions prévus au poste «Cérémonial d'État et identité canadienne» sera-t-elle consacrée à Canada 125?

M. Lacombe: Le montant prévu pour Canada 125 est de 9,8 millions.

Le sénateur Kinsella: Par conséquent, ce qui figure sous «Cérémonial d'État et identité canadienne» ne servira qu'aux activités relatives au cérémonial d'État?

M. Lacombe: En effet. Le chiffre que je cite figure dans les explications données à la page 65. Le montant prévu pour Canada 125 est de 9,8 millions.

Le sénateur Kinsella: Cela figure sous la rubrique intitulée «Cérémonial d'État et identité canadienne».

M. Lacombe: Exactement. Je comprends ce que vous voulez dire. Il s'agit sans doute de l'activité dans le cadre de laquelle ces fonds sont octroyés, mais ils visent à financer le Comité Canada 125.

Le président: C'est la contribution du gouvernement. Savons-nous quelle sera la contribution du secteur privé?

[Text]

Mr. Lacombe: The contribution of the government, yes.

Senator Simard: We have an idea.

Mr. Lacombe: I do not have that information before me right now.

The Chairman: So we do not know how much that will cost yet?

Mr. Lacombe: We know how much the government contribution will be, but we do not know how much the private sector firms will contribute. I assume they will be contributing as Canada 125 comes closer.

The Chairman: So it might cost \$25 million altogether, but we do not know?

Mr. Lacombe: That is possible. This is a nonprofit organization created for this purpose. The government, as it does in a number of cases, is making a contribution to this organization. Other groups will be making contributions to this organization. That is correct.

Senator Lynch-Staunton: I would like a better appreciation of the \$400 million that will help the farm program through the collection of outstanding taxes. What is your definition of "outstanding taxes"?

Mr. Lacombe: There are two elements to the way in which the \$400 million was arrived at. There is a series of taxes owed to the government; these taxes are not contested. It is essentially a question of receiving payments. I do not have the Public Accounts in front of me, but in the Public Accounts, there is a table that shows the taxes in a number of categories. One element of this is making sure that there is faster payment of those uncontested taxes. This refers to people who are late in filing their tax returns and making sure that they file their returns on time.

There is another element to the proposal to raise tax revenues, which is the so-called "Taxes in Dispute." This largely relates to the corporate sector and a number of larger corporations. What is proposed there is a change in procedure. Right now, any taxes in dispute are held by the corporation or whoever is in dispute. What is proposed is that 50 per cent of the taxes in dispute be remitted to the government, and if the government loses the appeal, then the taxes would be returned to the corporation with interest. This is a measure to try to provide an incentive for the corporations and the government to reach a resolution of these taxes in dispute. Right now, there are no real incentives for the corporation to resolve that issue. So those are the two major elements of the issue.

If you look in the Public Accounts, as I have said, there are many other categories under "Taxes in Dispute." I think the total value of them is about \$7 billion, or something like that.

Senator Lynch-Staunton: That is in the two categories together?

[Traduction]

M. Lacombe: C'est la contribution du gouvernement.

Le sénateur Simard: Pourrions-nous en avoir une petite idée?

M. Lacombe: Je n'ai pas ce renseignement sous la main pour le moment.

Le président: Par conséquent, nous ne savons pas encore combien cela coûtera?

M. Lacombe: Nous savons à combien s'élèvera la contribution du gouvernement, mais nous ignorons quelle sera celle des entreprises du secteur privé. Je suppose qu'elles apporteront leur contribution à l'approche du 125^e anniversaire.

Le président: Par conséquent, cela pourrait coûter 25 millions en tout, mais nous ne savons pas exactement ce qu'il en est?

M. Lacombe: C'est possible. Il s'agit d'un organisme sans but lucratif qui a été créé à cette fin. Comme il le fait parfois, le gouvernement lui verse une contribution. D'autres groupes le financeront. C'est exact.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'aimerais avoir davantage de précisions au sujet des 400 millions provenant du recouvrement des impôts en souffrance qui serviront à financer le Programme d'aide aux agriculteurs. Qu'entendez-vous exactement par «impôts en souffrance»?

M. Lacombe: Ce chiffre de 400 millions se compose de deux éléments. Il y a d'abord des impôts non contestés qui sont dus au gouvernement. Il s'agit donc de recouvrer cet argent. Je n'ai pas les Comptes publics sous les yeux, mais ils comportent un tableau répartissant les impôts dans plusieurs catégories. Par conséquent, pour ce qui est de cet élément, il s'agit de faire payer plus rapidement les impôts non contestés. Cela vise les personnes qui ont envoyé leur déclaration d'impôts tardivement et on verra à ce qu'elles le fassent à temps.

Le deuxième élément de cette proposition est constitué des «Impôts contestés». Cela vise surtout le milieu des affaires et un certain nombre de grandes sociétés. Le gouvernement propose de modifier sa façon de procéder. Pour le moment, lorsqu'un impôt est contesté, la société qui conteste le paiement conserve l'argent. Désormais, elle devra remettre 50 p. 100 de la somme en litige au gouvernement et si ce dernier perd sa cause, l'impôt sera restitué à la société avec des intérêts. Cette mesure devrait inciter les sociétés et le gouvernement à régler rapidement les litiges fiscaux. A l'heure actuelle, rien n'incite la société à rechercher un règlement rapide. Ce sont donc les deux principaux éléments de cette proposition.

Si vous prenez les Comptes publics, comme je l'ai dit, les «Impôts contestés» sont divisés en plusieurs catégories. Je crois que la valeur totale de ces impôts se chiffre à environ 7 milliards de dollars.

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est le montant total pour les deux catégories?

[Text]

Mr. Lacombe: No. That is in all the categories. I can get that information for you. I do not have it off the top of my head.

Senator Lynch-Staunton: I am trying to measure what that \$400 million means. Is it a fraction of outstanding taxes?

Mr. Lacombe: No. The appropriate number in terms of taxes in dispute is somewhere between \$1.5 billion and \$2 billion.

Senator Lynch-Staunton: Surely you are not relying on that category to get the \$400 million?

Mr. Lacombe: No.

Senator Lynch-Staunton: I am talking about the uncollected and the late filers.

Mr. Lacombe: It would be in the neighbourhood of \$1.5 billion. That would be a rough guess off the top of my head, not having the information directly in front of me.

Senator Lynch-Staunton: Has this method of funding ever been used before to get uncollected taxes in faster?

Mr. Lacombe: Absolutely.

Senator Lynch-Staunton: Is that standard procedure?

Mr. Lacombe: Yes. I think you would find that in the budget last year there was some reference, from the point of view of tax fairness to getting people who owe the government tax money to pay their taxes.

Senator Lynch-Staunton: There are always incentives to pay faster and penalties if you do not, but I do not recall seeing a program funded in part on the faster collection of outstanding taxes. I have not seen it. Perhaps others have. I find that a surprising way to fund a program.

Mr. Lacombe: What we are trying to do with the tax measure is to make sure of the essential fairness of the tax system. The estimate is, with the set of measures that are proposed, that one can raise—

Senator Lynch-Staunton: I will reword my question, because you are not going to give me the answer that I am looking for. Were it not for this additional assistance for farmers, would the government have gone after the extra \$400 million?

Mr. Lacombe: My guess is that in the last budget, and I believe the previous budget, there has been a concern about the rate of growth in uncollected taxes. You will find that additional resources have been provided to National Revenue Taxation over the last couple of years for the purpose of improving the collection of taxes.

Senator Lynch-Staunton: Not to belabour the point, can I assume from what you are saying that this \$400 million would have come in anyway?

Mr. Lacombe: No, because it is one of those things that, if you change the way in which you do things, for example in

[Traduction]

M. Lacombe: Non. C'est pour toutes les catégories. Je pourrais obtenir ce renseignement, car je n'ai pas le chiffre en tête.

Le sénateur Lynch-Staunton: J'essaie de voir à quoi correspondent ces 400 millions. Est-ce une fraction des impôts en souffrance?

M. Lacombe: Non. Le montant des impôts contestés se situe entre 1,5 et 2 milliards de dollars.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous ne comptez certainement pas sur ces impôts pour trouver les 400 millions?

M. Lacombe: Non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je veux parler des impôts contestés et des contribuables qui remettent tardivement leur déclaration.

M. Lacombe: Je pourrais vous citer un chiffre approximatif de 1,5 milliard, mais je n'ai pas ce renseignement sous les yeux.

Le sénateur Lynch-Staunton: A-t-on déjà eu recours à cette méthode de financement qui consiste à accélérer le recouvrement des impôts?

M. Lacombe: Certainement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Est-ce une façon de procéder courante?

M. Lacombe: Oui. Vous constaterez sans doute que le budget de l'année dernière faisait mention de la nécessité, pour une question d'équité fiscale, de faire payer leurs impôts aux gens qui devaient de l'argent au gouvernement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il y a toujours des pénalités qui vous incitent à payer rapidement, mais je ne me souviens pas d'avoir vu un programme financé en partie par le recouvrement accéléré des impôts en souffrance. Je n'ai jamais vu cela. Peut-être que d'autres l'ont vu. Cela me semble être une façon surprenante de financer un programme.

M. Lacombe: En fait, nous essayons d'assurer l'équité du régime fiscal. Selon nos prévisions, compte tenu de la série de mesures proposées, celles-ci pourraient nous permettre . . .

Le sénateur Lynch-Staunton: Je vais reformuler ma question étant donné que vous n'allez pas me donner la réponse que j'attends. Sans cette aide supplémentaire aux agriculteurs, le gouvernement aurait-il cherché à récupérer ces 400 millions de plus?

M. Lacombe: Je crois que dans le dernier budget, et dans le budget précédent, le gouvernement a émis des inquiétudes quant au taux de croissance des impôts en souffrance. Depuis deux ans, Revenu national-impôts a obtenu des ressources supplémentaires pour améliorer le recouvrement des impôts.

Le sénateur Lynch-Staunton: Sans vouloir trop insister sur ce point, d'après ce que vous dites, vous auriez eu ces 400 millions de toute façon?

M. Lacombe: Non, parce que si vous modifiez votre façon de procéder, par exemple à l'égard des impôts contestés, il s'agit

[Text]

terms of disputed taxes, we are talking about a fundamental change in procedure which now provides an incentive for those disputes to get results more expeditiously. Before, there was no such incentive. What we have done is change the incentive structure, and that, in and of itself, represents a significant shift.

In terms of the collection of additional taxes, in the Main Estimates for this year there has been an increase in resources for National Revenue Taxation to improve audit coverage. Measures have been taken in a number of areas to improve the collection of tax revenues. These are additional measures.

Senator Lynch-Staunton: I would have thought that it was not necessary to have an emergency program to accelerate the payment of taxes. That is what I am getting at.

The Chairman: I remember at one time there was a tax dispute, and the taxpayer had to pay the entire amount and wait until the final settlement. Then he would get a rebate or he would have to pay more. Now they have changed the procedure.

Senator Simard: Following on my colleague's question, is it not fair to say that the only reason to link the \$422 million and the accelerated collection policy, the new policy, is that the government has decided to tie the two of them together? Agriculture is not financed by this speeding-up process, any more than you can relate the \$422 million to the freeze program or other reductions of some \$1 billion dollars. The government has decided to impress Canadians and say that the debt will not increase. I agree with you. I remember a previous budget speech in 1984 where the government said that maybe the time had come to go after the outstanding unpaid taxes. Is that a fair assessment?

Mr. Lacombe: There are really three elements to it. One is the desire to provide assistance to farmers who need the assistance in light of their income circumstances. The other is to do it in such a way that the fiscal framework remains intact; and that was done by a reallocation, a redirection of the \$400 million out of national defence, that had been put in national defence to deal with the Gulf crisis at the time. And then raising additional revenues, \$400 million, which will be done through improving the fairness, if you will, of the tax system by ensuring that people owing tax money to the government will, in fact, be paying that money.

Senator Simard: Maybe I should just drop it, but since the subject has been raised, is it just by a stroke of the pen that, tomorrow, next week, companies who challenge a tax bill will have to pay 50 percent? Or is this considered just like any other budgetary measure? Without waiting for the legislation to force them to pay, will they actually be paying in this month or next month?

Mr. Lacombe: My sense is that this initiative will start to take hold next year.

Senator Simard: What do you mean, next year? You mean next year in January or next summer?

[Traduction]

là d'un changement fondamental qui favorise un règlement plus rapide du litige. Cet incitatif n'existait pas avant. En fait, nous avons modifié la nature des incitatifs ce qui représente, en soi, un changement important.

Pour ce qui est du recouvrement d'impôts supplémentaires, le Budget des dépenses principal de cette année octroie davantage de ressources au Revenu national-impôts pour améliorer la vérification. Des mesures ont été prises, dans plusieurs domaines, pour améliorer la perception des recettes fiscales. Telles sont les mesures supplémentaires prévues.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je n'aurais pas cru nécessaire d'établir un programme d'urgence pour accélérer le paiement des impôts. Voilà ce que j'en conclus.

Le président: Je me souviens d'une époque où en cas de litige, le contribuable devait payer la totalité de l'impôt et attendre le règlement. Il obtenait ensuite un remboursement ou devait payer davantage. La procédure a été modifiée.

Le sénateur Simard: Suite à la question de mon collègue, ne peut-on pas dire que si les 422 millions sont reliés à la nouvelle politique de recouvrement accéléré de l'impôt, c'est simplement parce que le gouvernement a décidé de relier les deux? L'agriculture n'est pas vraiment financée par ce processus d'accélération pas plus que vous ne pouvez relier ces 422 millions au programme de gel ou aux autres réductions qui totalisent environ 1 milliard de dollars. Le gouvernement a décidé d'impressionner les Canadiens en disant que la dette n'augmenterait pas. Je suis d'accord avec vous. Je me souviens de l'exposé budgétaire de 1984 dans lequel le gouvernement avait dit qu'il faudrait peut-être récupérer les impôts en souffrance. N'ai-je pas raison?

M. Lacombe: En fait, cette mesure comprend trois éléments. D'une part, le gouvernement veut venir en aide aux agriculteurs qui en ont besoin étant donné leur situation financière. D'autre part, il veut le faire sans augmenter ses dépenses et pour cela il a réaffecté les 400 millions qui avaient été prévus pour la Défense nationale à l'époque de la guerre du Golfe. Enfin, il va recueillir des recettes supplémentaires de 400 millions en améliorant l'équité du régime fiscal, si vous voulez, autrement dit, en veillant à ce que les contribuables qui doivent de l'argent au gouvernement paient leur dette.

Le sénateur Simard: Je devrais peut-être souligner, vu qu'on a soulevé la question, que d'un trait de plume le gouvernement va obliger, demain ou la semaine prochaine, les entreprises qui contestent une facture d'impôt à payer 50 p. 100. Ou n'est-ce qu'une mesure budgétaire envisagée? Les entreprises vont-elles devoir vraiment payer ce mois-ci ou le mois prochain, sans attendre qu'une loi les oblige à le faire?

M. Lacombe: J'ai l'impression que cette initiative entrera en vigueur l'année prochaine.

Le sénateur Simard: Qu'entendez-vous par l'année prochaine? Voulez-vous dire en janvier ou l'été prochain?

[Text]

Mr. Lacombe: No, it will start this year, but it will really take hold next fiscal year. I assume that the Minister of National Revenue (Taxation) will be responsible for putting forward the appropriate processes to ensure that the new administrative arrangements are in place.

Senator Simard: But no legislation has been introduced to give effect to that?

Mr. Lacombe: No, and I cannot honestly say. Do you know, Jerry? I think this is maybe more administrative procedure.

Senator Simard: Thank you. We can discuss the rest some other time.

The Chairman: I have Senator Marsden on a renewed topic.

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman. Since I was a few minutes late, for which I apologize, please tell me if we have already received an answer on this. In a way this follows up the previous question. It is about the supplements in national revenue for acquisition of machinery and equipment. Can you tell us what that is about?

Mr. Lacombe: Yes, essentially, Senator, that particular request relates to the fact that they have reached the CPU limit of their computer, and this is simply designed to enable them to continue to process tax returns and expand their ability to the limit to do this.

Senator Marsden: Can you tell us why that would come under the Supplementary Estimates? This must have been anticipated for some time.

Mr. Lacombe: I think, senator, on that one, they knew they were running into CPU problems, but not precisely what was going on, by the time one gets estimates and design costs and that kind of thing; it was not precise. The amounts were not known precisely. Once that was firmed up, they then prepared a Treasury Board submission and came in to seek the funding for it. So it is essentially related to design and determining the parameters of what was really needed.

Senator Marsden: I see. Perhaps then I could ask about matters arising in the Secretary of State estimates on page 65. You will recall that last spring there was a statement of the government that they would cut grants and contributions, and Mr. André was heading a committee to do that. Then we were told in June that those cuts had all been accommodated and there would not be great cuts. Now we see \$4 million—no, we see a great deal more than that, depending on how you want to deal with this—in grants and contributions here. Can you tell us whether this relates to that initiative of Mr. André's in transfers and so on?

Mr. Lacombe: I do not believe it does. I believe, in terms of the grants and contributions that I have before me, they are all increases in funding. And in terms of the explanation of requirements associated with these, again they are all increases. The Governor General's Canadian Study Conference has been a program that—

[Traduction]

M. Lacombe: Non, cela commencera cette année, mais la mise en application ne sera pas avant le prochain exercice. Je suppose que le ministre du Revenu national (Impôts) sera chargé de mettre en place la procédure voulue pour que les nouvelles dispositions administratives soient appliquées.

Le sénateur Simard: Mais aucun projet de loi n'a été déposé en ce sens?

M. Lacombe: Non, et honnêtement, je dois dire—le savez-vous, Gerry? Je pense qu'il s'agit peut-être davantage d'une procédure administrative.

Le sénateur Simard: Merci. Nous pourrions discuter du reste à un autre moment.

Le président: Le sénateur Marsden désire remettre un sujet sur le tapis.

Le sénateur Marsden: Merci, monsieur le président. Comme j'étais quelques minutes en retard, ce dont je m'excuse, pourriez-vous me dire si nous avons déjà obtenu la réponse à cette question. Dans un certain sens, elle fait suite à la question précédente. C'est au sujet des crédits supplémentaires demandés pour le Revenu national pour l'acquisition d'équipement et de matériel. Pourriez-vous nous dire de quoi il s'agit?

M. Lacombe: Oui, madame le sénateur. La capacité des ordinateurs du ministère a atteint son plafond et le montant demandé vise simplement à permettre au Revenu national de continuer à traiter les déclarations d'impôt et à élargir sa capacité de traitement.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous nous dire pourquoi cela entre dans le budget supplémentaire? Cette dépense aurait dû être prévue depuis un certain temps.

M. Lacombe: Je crois que le ministère s'attendait à des problèmes, mais sans savoir à quelles dépenses s'attendre exactement avant d'avoir obtenu des devis. Lorsqu'il a obtenu des chiffres précis, le ministère a préparé une soumission au Conseil du Trésor et a demandé les fonds nécessaires. Par conséquent, c'est surtout parce qu'il a dû concevoir un système et déterminer exactement ces besoins.

Le sénateur Marsden: Je vois. Peut-être pourrais-je poser des questions au sujet du budget du Secrétariat d'État, à la page 65. Comme vous vous en souviendrez, le printemps dernier, le gouvernement a déclaré qu'il réduirait les subventions et les contributions et M. André a présidé un comité chargé de cette mission. Nous avons ensuite appris, en juin, que ces coupes avaient toutes été apportées et qu'elles ne seraient pas importantes. Nous voyons ici 4 millions - et en fait beaucoup plus selon la façon dont vous interprétez ceci - pour les subventions et les contributions. Pourriez-vous nous dire si cela a un rapport avec l'initiative de M. André concernant les transferts et le reste?

M. Lacombe: Non, je ne crois pas. Pour ce qui est des subventions et des contributions que j'ai sous les yeux, dans tous les cas, le financement est augmenté. C'est ce qui ressort également des notes explicatives. La Conférence d'étude canadienne du Gouverneur général est un programme qui...

[Text]

Senator Marsden: Excuse me, I am looking at the transfer payments and on the grants and contributions on the bottom of page 65.

Mr. Lacombe: Yes, they total 24.

Senator Marsden: Perhaps I do not understand. Is the Governor General's Study Conference coming out of one of these that are listed, education, social development, et cetera? I thought those were separate.

Mr. Lacombe: No, no. Let me run through the table to make sure we are all on the same wavelength. The total requirement is \$24,679,604. That would be the gross new amount. Of that, there is a transfer of \$2.88 million leaving a net requirement of \$21.8 million. So the department is doing some reallocation, but the bottom line is that there is an increase of \$21.8 million in money for grants and contributions.

Senator Marsden: And my question is, can we link what is going on here to that problem that the government addressed in the spring?

Mr. Lacombe: My guess, Senator, is, no, that what is going on here is the department reallocating its grant-and-contribution money in a way that it sees most appropriate, given the various grants and contributions that it would like to make. It is hard to answer your question, because the net impact is a \$21.8 million increase in grants and contributions. So I would assume the reallocation that is going on is because the department wants to reallocate funds from one particular area to another.

Senator Marsden: And so I should ask my other question of a minister. That is, the requirements that are listed at the top of the table are all initiatives that are unrelated to the grants and contributions that were in controversy in the spring, which were grants and contributions to aboriginal groups, to women's organizations, et cetera. And in that area, there has been no major increase. The increase has all come as a result of these other requirements which are listed at the top.

Mr. Lacombe: That is correct.

Senator Marsden: So there is a political question that remains there which I will ask elsewhere.

Finally, Mr. Chairman, on page 61, on the Privy Council, there is an additional \$3,726 for various commissions of inquiry and task forces. Can you please tell me which ones they are?

Mr. Lacombe: Yes, I believe, Senator, that they are the following: the Royal Commission on Electoral Reform, the commission of inquiry into the plane crash at Dryden, and the Royal Commission on—if you will give me a second, senator.

Senator Marsden: Reproductive technology?

Mr. Lacombe: No, that one is in the Status of Women, I believe. Sorry, the Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront.

Senator Marsden: On the Royal Commission on Electoral Reform then, can you tell us how much that commission has

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Excusez-moi, j'en suis aux paiements de transfert et aux subventions et contributions au bas de la page 65.

M. Lacombe: Oui, cela totalise 24 millions.

Le sénateur Marsden: Je n'ai peut-être pas bien compris. La Conférence d'étude canadienne du Gouverneur général est-elle financée dans le cadre de l'un des postes énumérés soit l'éducation, le développement social, et cetera? Je croyais qu'il s'agissait de crédits distincts.

M. Lacombe: Non. Examinons ensemble le tableau pour nous assurer que nous sommes tous sur la même longueur d'onde. Le montant total requis est de 24,679,604 \$. Il s'agit du nouveau montant brut. Sur ce chiffre, il y a un transfert de 2,88 millions ce qui donne un montant net de 21,8 millions. Le ministère procède donc à une réaffectation de crédits, mais en fin de compte, les montants prévus pour les subventions et contributions augmentent de 21,8 millions, d'accord?

Le sénateur Marsden: Et je voudrais savoir quel est le lien avec le problème que le gouvernement a décidé de régler ce printemps?

M. Lacombe: Je suppose qu'il n'y en a pas et qu'en fait le ministère réaffecte les crédits affectés aux subventions et aux contributions de la façon qu'il juge la plus appropriée compte tenu des subventions et contributions qu'il désire octroyer. Il m'est difficile de répondre à votre question étant donné qu'en fin de compte les subventions et contributions augmentent de 21,8 millions. Je suppose donc que le ministère désire réaffecter des fonds d'un domaine à un autre.

Le sénateur Marsden: Il faudra donc que je pose ma question suivante à un ministre. Les initiatives énumérées en haut du tableau n'ont aucun rapport avec les subventions et contributions aux autochtones, aux groupes de femmes, etc., qui faisaient l'objet d'une controverse le printemps dernier. Et dans ce domaine il n'y a pas eu d'augmentation importante. L'augmentation résulte uniquement des autres besoins énumérés en haut du tableau.

M. Lacombe: C'est exact.

Le sénateur Marsden: Par conséquent, cela soulève une question politique que je poserai à quelqu'un d'autre.

Enfin, monsieur le président, à la page 61, pour le Conseil privé, il y a un montant supplémentaire de 3,726 pour diverses commissions d'enquête et groupes de travail. Pourriez-vous m'indiquer de quels commissions il s'agit?

M. Lacombe: Oui, je crois qu'il s'agit des commissions suivantes: la Commission royale d'enquête sur la réforme électorale, la Commission d'enquête sur l'écrasement d'avion à Dryden et la Commission royale d'enquête sur... si vous voulez bien m'accorder une seconde, madame le sénateur.

Le sénateur Marsden: La procréatique?

M. Lacombe: Non, cela fait partie du budget de la Condition féminine, je crois. C'est la Commission royale d'enquête sur l'avenir de la zone riveraine de Toronto.

Le sénateur Marsden: Pour ce qui est de la Commission royale d'enquête sur la réforme électorale, pouvez-vous nous

[Text]

received in this year's estimates? How much has been allocated?

Mr. Lacombe: Let me give you this number. The total cost of the commission is expected to be \$18 million, which includes expenditures of \$1.2 million in 1989-90, \$9.6 million in 1990-91, and \$7.2 million in 1991-92.

Senator Marsden: Thank you.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart: Mr. Chairman, could we go to pages 28 and 29 of the Supplementary Estimates, Employment and Immigration. We have here a \$1 item which I understand is to effect a transfer. Would you explain where the money is going, and why the need for that money was not anticipated?

Mr. Lacombe: I believe roughly \$2 million of it is going to corporate administration, and \$71.9 million is going to the immigration program. If we could look, perhaps, at the immigration program, Senator, it is an internal transfer related to the Refugee Backlog Clearance Program and the Canada-Quebec Accord on Immigration. I think the \$2 million going into corporate management is also related to the refugee backlog, senator.

Senator Stewart: I am looking particularly at page 28, where we have two items under Grants. The first of these is for \$38,850,000. Am I correct in believing that that money will be available for that particular grant as a result of a transfer from Vote 10b?

Mr. Lacombe: That is right, senator.

Senator Stewart: We are dealing with \$39 million of grants to assist individuals to improve their employability and to promote employment opportunities by assisting local entrepreneurial development. Is this a new program?

Mr. Lacombe: This program is part of the Canadian Jobs Strategy and has been part of the new directions being pursued under the Employment and Insurance Program. It is primarily designed to help fund the Community Futures Program under the Canadian Jobs Strategy, and the Community Economic Development Program. Both of these are directed to communities experiencing high rates of unemployment, and they are designed to help the communities adjust and seek alternative sources of employment. It is part of the proactive approach with regard to the labour force development strategy and unemployment insurance.

Senator Stewart: Could we now go to page 41, Department of Finance. We have a one-dollar item here. This item will amend an Appropriation Act made in 1966.

Mr. Lacombe: That is correct.

Senator Stewart: Certain words are to be added:

"and all amounts received from the United Nations Compensation Commission or other sources pursuant to

[Traduction]

dire combien le budget de cette année a prévu pour cette commission? Quel crédit a-t-elle reçu?

M. Lacombe: Je vais vous citer le chiffre. Les dépenses totales de la commission devraient se chiffrer à 18 millions de dollars, ce qui comprend des dépenses de 1,2 million pour 1989-1990, 9,6 millions pour 1990-1991 et 7,2 millions pour 1991-1992.

Le sénateur Marsden: Merci. Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Oui, monsieur le président, pourrions-nous passer aux pages 28 et 29 du Budget des dépenses supplémentaire concernant l'emploi et l'immigration. Nous avons ici un crédit de 1 \$ qui, si j'ai bien compris, vise à effectuer un transfert. Pourriez-vous nous expliquer où va cet argent et pourquoi ces dépenses n'avaient pas été prévues?

M. Lacombe: Je crois qu'environ 2 millions sont destinés à l'administration du ministère et 71,9 millions au programme d'immigration. Si vous prenez le programme d'immigration, par exemple, il s'agit d'un transfert interne relatif au Programme d'élimination de l'arriéré des revendications du statut de réfugié et à l'Accord Québec-Canada, sur l'immigration. Je crois que les 2 millions prévus pour les frais d'administration sont également reliés à l'arriéré des revendications du statut de réfugié, sénateur.

Le sénateur Stewart: Je m'intéresse particulièrement à la page 28 où sous la rubrique Subventions figurent deux postes. Le premier est de 38, 850 000 \$. Ai-je raison de croire que cet argent sera disponible pour cette subvention à la suite d'un transfert du crédit 10b?

M. Lacombe: C'est exact, sénateur.

Le sénateur Stewart: Ma question porte sur les subventions de 39 millions de dollars prévus pour aider les gens à augmenter leur employabilité et pour accroître les possibilités d'emploi en aidant la mise sur pied d'entreprises locales. S'agit-il d'un nouveau programme?

M. Lacombe: Ce programme s'inscrit dans la Planification de l'emploi et les nouvelles orientations prises dans le cadre du Programme d'emploi et d'assurance. Il vise principalement à financer le Programme de développement des collectivités qui fait partie de la Planification de l'emploi ainsi que le Programme de développement économique des collectivités. Ces deux initiatives visent à venir en aide aux communautés qui ont un taux de chômage élevé et à les aider à s'ajuster et à trouver de nouvelles sources d'emploi. Cela s'inscrit dans l'approche dynamique adoptée relativement à la stratégie de perfectionnement de la main-d'oeuvre et à l'assurance-chômage.

Le sénateur Stewart: Pourrions-nous passer maintenant à la page 41 concernant le ministère des Finances. Nous avons ici un crédit de 1 \$. Il modifiera une Loi de crédit adoptée en 1966.

M. Lacombe: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Et les mots suivants sont ajoutés:

«Et tous les montants versés par la Commission d'indemnisation des Nations Unies ou provenant d'autres

[Text]

claims made by Canada, Canadian citizens or Canadian residents as a result of the invasion and occupation of Kuwait by Iraq in 1990-91."

Could you explain what the Appropriation Act No. 9, 1966, Vote 22a was all about?

Mr. Lacombe: This is really related to the Foreign Claims Fund which was established in 1966, Senator. It really is to receive monies from custodians of enemy property and later from other countries that might have nationalized property in those countries that was owned by Canadians. What this particular vote does is enable Canadians to make claims for reparations. Those claims for reparations would be looked at by, for instance, the United Nations. The United Nations would then provide the money to the Government of Canada, and this vote allows that money to flow back to those individual Canadians who would, in fact, have lodged the demand for reparations. This wording is being changed because there are Canadians who would like to seek reparations for damages caused as a result of the mideast war, the Gulf war.

Senator Stewart: So you have a special account that has been in existence for many years. I do not want to ask you for a vast volume of paper. Is the record of the account very big? Have there been many deposits to it, and have there been many claims against it since it was enacted in 1966?

Mr. Lacombe: I do not have that information, senator. What I can tell you is that, as I understand it, there is something in the order of roughly between 3 and 350 Canadians, something like that, who, as a result of the mideast war, are seeking reparations of one type or another. This fund is really a flow-through account. It is not a fund as such. It is a flow-through account. I cannot give you the answer to your precise question of how many people have used it and the size of payments that have gone through the account.

Senator Stewart: All right.

The Chairman: Senator Stewart, Senator Kinsella would like to ask a few questions. I will come back to you.

Senator Kinsella: Thank you very much, Mr. Chairman. On page 53, the Department of Justice, on behalf of the Human Rights Commission, is requesting 655,000. Last Thursday morning an article in *La Presse*, if I read the story correct, said that the Chief Commissioner for Human Rights was looking to Treasury Board for money to keep the conciliation and the complaint process going, and he was turned down by Treasury Board. The amount that sticks in my mind that the *La Presse* article said he was asking for was \$700,000. Does this \$655,000 relate to that? Are you aware of why Treasury Board turned down the Human Rights Commission?

Mr. Lacombe: I am not aware of the particular request you refer to, senator. I have not seen the article. What I can tell you is that the funds provided for in these Supplementary Estimates are really directed towards two purposes. The first is to establish and operate the Equal Pay Tribunal which is being

[Traduction]

sources, par suite des demandes d'indemnisation présentées par le Canada relativement aux pertes subies par le gouvernement du Canada, des citoyens ou des résidents canadiens en raison de l'invasion et de l'occupation du Koweït par l'Irak en 1990-1991».

Pourriez-vous nous expliquer à quoi rime le crédit 22a de la Loi des subsides n° 9 de 1966?

M. Lacombe: En fait, ce crédit se rapporte au Fonds des réclamations étrangères qui a été créé en 1966. Son but était de recevoir des fonds du Séquestre des biens ennemis et, par la suite, de certains pays qui avaient nationalisé des biens appartenant à des Canadiens. Ce crédit permet aux Canadiens de réclamer une indemnisation pour les pertes qu'ils ont subies. Ces demandes d'indemnisation sont examinées par les Nations Unies. Les Nations Unies allouent alors des fonds au gouvernement canadien et ce crédit permet de créditer les intéressés des sommes reçues. Le libellé a été modifié étant donné que certains Canadiens voudront peut-être réclamer une indemnisation pour les pertes subies à la suite de la guerre du Golfe.

Le sénateur Stewart: Il s'agit donc d'un compte spécial qui existe depuis de nombreuses années. Je ne vous demanderai pas de nous fournir une grosse quantité de paperasse. Ce fonds a-t-il fait l'objet de nombreuses transactions? Y a-t-on fait de nombreux dépôts et a-t-il servi à régler de nombreuses réclamations depuis sa création, en 1966?

M. Lacombe: Je n'ai pas ces renseignements sous la main, sénateur. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'il y a de 300 à 350 Canadiens qui réclament un dédommagement quelconque à la suite du conflit au Moyen Orient. En fait, il s'agit d'un compte accreditif plutôt qu'un fonds comme tel. Je ne peux pas vous dire exactement combien de personnes s'en sont servi ni le montant des indemnités qui ont été versées.

Le sénateur Stewart: Très bien.

Le président: Sénateur Stewart, le sénateur Kinsella voudrait poser quelques questions. Je vous redonnerai la parole plus tard.

Le sénateur Kinsella: Merci beaucoup, monsieur le président. À la page 53 concernant le ministère de la Justice, la Commission des droits de la personne demande 655 000 \$. Jeudi dernier, nous avons pu lire dans *La Presse* que le commissaire en chef de la Commission des droits de la personne s'était vu refuser par le Conseil du Trésor des fonds qui devaient permettre le maintien de la procédure de conciliation et de plainte. Si je me souviens bien de cet article, il avait demandé 700 000 \$. Ce chiffre de 655 000 \$ se rapporte-t-il à cette demande? Savez-vous pourquoi le Conseil du Trésor a rejeté la demande de la Commission des droits de la personne?

M. Lacombe: Je ne suis pas au courant de la demande dont vous parlez, sénateur. Je n'ai pas lu cet article. Je peux vous dire toutefois que les fonds prévus dans ce Budget supplémentaire doivent servir à deux fins. Ils doivent d'abord payer l'établissement et les coûts de fonctionnement du tribunal de la

[Text]

heard as a result of access by PSAC and PIPS on the issue of equal pay for work of equal value. That is the bulk of it. The other is to establish and implement EDP projects in support of the Human Rights Commission, which is just workload and helping it to deal with its workload. Not having seen the article, I cannot tell you how this —

Senator Kinsella: Just on that very point, were the submissions from the Human Rights Commission to the Minister of Justice, then to Treasury Board, for the equal pay tribunals more than what has been requested here?

Mr. Lacombe: They were slightly more, is my understanding, but there was an agreement reached. I mean, it was not that this was a contested issue.

Senator Kinsella: So those who might think there is a little bit of a conflict here because the main respondent to those complaints before the Equal Pay Tribunal is the Treasury Board —

Mr. Lacombe: Right.

Senator Kinsella: ... the Treasury Board controlling the monies. All right. I really want to pass to page 62 for a very quick —

Senator Marsden: Come on. Let's have an answer to that.

Mr. Lacombe: Well, as you know, the left hand never really know what the right hand does. There are two parts to the Treasury Board Secretariat. Those of us who worry about resource allocation really do not have a lot of contact with our — we have contact, but those decisions are quite independent of any decisions related to equal pay for work of equal value.

Senator Kinsella: The one, Mr. Chairman, that really jumped out at me was the Economic Council of Canada, page 62, and here they were not able to predict with a greater degree of accuracy their needs, and they come looking for \$604,000. I hope that does not reflect their — well, it may —

Senator Lynch-Staunton: Forecasting abilities?

Mr. Lacombe: That one, senator, is not as bad as it appears. This one was, in fact, a study, and the purposes of these funds is related to the study that was announced in the budget. So it was not possible —

Senator Kinsella: Not the one on the constitution.

Mr. Lacombe: No. This is the one related to competitiveness and examining the micro and economic impacts of governments on the Canadian economy. This was the reference that was announced in the budget, and subsequent to the budget the Economic Council was asked to do the work. Because it was a budget measure, it was not contained in Main Estimates.

Senator Kinsella: I will, very quickly, deal with my final point, Mr. Chairman. In your Expenditure Management Report, the cash management note, which I think is the last paragraph, in particular the pilot project will soon begin to look at amounts that are owed by students who default on pay-

[Traduction]

parité salariale qui doit être créé du fait que l'Alliance de la fonction publique et le PIPS ont obtenu la parité salariale. Cela représente la majeure partie de cet argent. Il doit également servir à mettre en place des systèmes informatisés pour aider la Commission des droits de la personne à assumer sa charge de travail. Sans avoir lu cet article, je ne peux pas vous dire ...

Le sénateur Kinsella: A ce propos, les fonds que la Commission des droits de la personne a demandés au ministre de la Justice, puis au Conseil du Trésor, pour les tribunaux de la parité salariale étaient-ils plus importants que le montant demandé ici?

M. Lacombe: Ils étaient un peu plus élevés, si j'ai bien compris, mais une entente a été conclue. Je veux dire que cela n'a pas prêté à contestation.

Le sénateur Kinsella: Par conséquent, ceux qui croient qu'il y a là un certain conflit d'intérêt étant donné que c'est surtout le Conseil du Trésor qui doit répondre aux plaintes portées devant le tribunal de la parité salariale ...

M. Lacombe: En effet.

Le sénateur Kinsella: ... c'est le Conseil du Trésor qui octroie les fonds. Très bien. Je voudrais passer à la page 62 pour examiner brièvement ...

Le sénateur Marsden: Allons. Attendez la réponse à cette question.

M. Lacombe: Comme vous le savez, la main gauche ne sait jamais très bien ce que fait la main droite. Le Secrétariat du Conseil du Trésor se compose de deux éléments. Ceux d'entre nous qui s'intéressent à la répartition des ressources n'ont pas vraiment beaucoup de contacts avec nos ... nous communiquons avec eux, mais ces décisions ne sont pas reliées à celles qui touchent la parité salariale.

Le sénateur Kinsella: Ce qui m'a vraiment frappé, monsieur le président, c'est qu'à la page 62, le Conseil économique du Canada n'a pas été en mesure de prédire exactement quels seraient ses besoins. Il réclame maintenant 604 000 \$. J'espère que cela ne reflète pas sa capacité ...

Le sénateur Lynch-Staunton: Sa capacité de prévision?

M. Lacombe: La situation n'est pas aussi mauvaise qu'elle y paraît, sénateur. Cet argent doit servir à financer l'étude qui a été annoncée dans le budget. Par conséquent, il n'était pas possible ...

Le sénateur Kinsella: Pas l'étude sur la Constitution.

M. Lacombe: Non. Il s'agit de l'étude sur la compétitivité et les conséquences micro-économiques de l'intervention du gouvernement sur l'économie canadienne. Cette étude a été annoncée dans le budget et le budget du Conseil économique a donc été mis à contribution. Comme il s'agissait d'une mesure budgétaire, elle ne figurait pas dans le Budget des dépenses principal.

Le sénateur Kinsella: Une dernière question, très rapidement, monsieur le président. Dans votre rapport sur la gestion des dépenses et plus particulièrement la gestion de l'encaisse dont il est question au dernier paragraphe, je pense, vous dites notamment que vous commencerez bientôt, dans le cadre du

[Text]

ing back their student loans. When I read it one way, it looks terribly draconian. What I mean is, do you not intend to pay them their UIC if they are eligible for UIC?

Mr. Lacombe: No. Again, Senator, this is related simply to debts owing in some sense to the government. It is not designed and will not create any hardship. It simply is in recognition of something like the Canada Student Plan. There were a lot of loans out there, and repayment is not occurring, and one would think on the surface that these would be people who would be able to repay. It is simply an initiative to try to improve the rate of repayment on Canada Student Loans. That is the major thrust, in any event.

Senator Kinsella: The way in which you will get the money that is owed on the Canada Student Loan is by deducting amounts from any payment that the Government of Canada would make to that individual, is that correct?

Mr. Lacombe: That is correct.

Senator Kinsella: I mean, it is pretty hard to get money out of a rock.

Mr. Lacombe: No. If there is in fact hardship —

Senator Kinsella: I raised the issue. It is fraught with difficulties, and I do not know how you will measure compassion or need or all these things.

Mr. Lacombe: I think what would happen there, senator, is that the income and the circumstances of the individual would be taken into account. I can tell you that the intent is very much not to create hardship.

Senator Kinsella: There would be mechanisms and all that. It would probably cost more than —

Mr. Lacombe: You may indeed be correct, except I do not have the numbers in front of me. In something like the Canada Student Loan plan, if you take a look at loans outstanding and the paucity repayments, it is growing at quite a remarkable rate.

Senator Stewart: I want to ask for more information on the money for the Economic Council of Canada. I did not understand what assignment was given to the Economic Council of Canada in the budget.

Mr. Lacombe: Okay. Senator, this was a study flowing from the budget where by the Minister of Finance recommended that a study be undertaken to provide information and analysis that would address the macro and microeconomic impact of governments on the ability of the Canadian economy to meet the test of international markets while maintaining and expanding the real incomes of Canadian citizens.

Senator Stewart: Has that study been completed?

Mr. Lacombe: No. It just would have begun, senator. I believe it is scheduled to take about two to two and a half years to completion.

Senator Stewart: I see. One is tempted to ask if the results are likely to be received with the same joy as the results of the recent study as to the effects of Quebec separation. However,

[Traduction]

projet pilote, à examiner les montants dus par les étudiants qui n'ont pas remboursé leurs prêts. Cela paraît très draconien. Voulez-vous dire que vous ne leur verserez pas leurs prestations d'assurance-chômage s'ils y sont admissibles?

M. Lacombe: Non. Cette initiative se rapporte simplement aux dettes dues au gouvernement. Elle ne vise pas à créer des difficultés. De nombreux prêts ont été accordés dans le cadre du Programme de prêt aux étudiants. Certaines personnes qui auraient les moyens de le faire ne remboursent pas leurs prêts. Cette initiative vise simplement à améliorer le taux de remboursement des prêts aux étudiants. C'est le principal . . .

Le sénateur Kinsella: Vous allez récupérer l'argent qui vous est dû au titre du Programme de prêt aux étudiants en déduisant ce montant des paiements que le gouvernement du Canada ferait normalement à l'intéressé, n'est-ce pas?

M. Lacombe: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: Il me paraît bien difficile de faire payer quelqu'un qui n'a pas le sou.

M. Lacombe: Si l'intéressé a des problèmes financiers . . . je veux dire que s'il a . . .

Le sénateur Kinsella: J'ai soulevé la question parce que cela posera toutes sortes de problèmes et je ne vois pas comment vous allez établir s'il y a lieu de faire preuve de compassion.

M. Lacombe: Je pense que nous tiendrons compte du revenu et de la situation de l'intéressé. Nous ne voulons absolument pas causer de difficultés.

Le sénateur Kinsella: Il faudra prévoir toutes sortes de mécanismes. Cela coûtera sans doute plus cher que . . .

M. Lacombe: Vous avez peut-être raison, mais je n'ai pas les chiffres sous les yeux. Les prêts en souffrance dans le cadre du Programme de prêt aux étudiants sont très nombreux et représentent un montant qui grossit énormément.

Le sénateur Stewart: Je voudrais davantage de renseignements au sujet des crédits destinés au Conseil économique du Canada. Je n'ai pas compris quelle tâche le budget lui avait assignée.

M. Lacombe: Sénateur, il s'agit d'une étude découlant du budget dans lequel le ministre des Finances recommandait d'effectuer une analyse des répercussions macro et micro-économiques de l'intervention gouvernementale sur la capacité de l'économie canadienne à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux tout en maintenant et augmentant le revenu réel des Canadiens.

Le sénateur Stewart: Cette étude est-elle terminée?

M. Lacombe: Non, elle vient juste de commencer, sénateur. Je crois qu'elle doit durer de deux ans à deux ans et demi.

Le sénateur Stewart: Je vois. Il y a lieu de se demander si ses conclusions seront accueillies avec le même enthousiasme que les résultats de l'étude récente sur les répercussions de la

[Text]

one puts aside that temptation. Did the government make a contribution to the Porter commission, the work commissioned by the Business Council on National Issues, and if so, where is provision made for that money?

Mr. Lacombe: It is not contained in these Supplementary Estimates, senator, but my understanding is that a contribution was made. It may have been in something in Main Estimates. I am not sure, senator.

Senator Stewart: Do you know if any provision has been made for the assessment of the fruitfulness of that expenditure?

Mr. Lacombe: It depends, senator, what you mean. I assume that there is a fair number of people reading Mr. Porter's work and all the details of Mr. Porter's work and making an assessment of it, but if you mean in a sense of a program evaluation or that kind of thing —

Senator Stewart: Value for money auditing, kind of thing.

Mr. Lacombe: I think in this case, senator, everyone would probably be in the best position to draw their own conclusions. I mean, there was a lot of work that went into that study. As I understand it, there are a series of volumes broken down by industrial sector and that kind of thing. I would presume that any audit that would be done would simply make sure that the funds had been used in the way in which they were intended to be used. Value for money might be a bit difficult. I do not know how you measure the value of the results, not just in this area but in any of these areas.

Senator Stewart: Well, for example, the minister who was responsible for the expenditure might read the document and find out how much he learned from it and might conclude that he would have guessed it all in advance.

Senator Lynch-Staunton: He might ask for his money back.

Senator Marsden: Or he might have got it from the Science Council or the Economic Council.

Senator Stewart: All right. Now —

The Chairman: Sorry. Senator Simard and then back to you.

Senator Simard: Perhaps you have answered this in your answers to the question of my previous colleague, but in your opening statement, you talk about \$21 million dollars that is being charged to pay the deficit. If you dealt with it, I will just look up the transcript, but if you have not, would you give me some examples and why it was charged for previous years.

Mr. Lacombe: I think, senator, there are probably two areas here. One would be, I think, Wrigley Terminals, purchase of shares, and I think another is in the case of loans that are being written off. These are largely loans to Third World nations. Then, there is the write off related to the Farm Credit Corporation.

The reason these are charged to previous years' deficits is that every year there is a valuation of assets and liabilities.

[Traduction]

séparation du Québec. Mais il vaut mieux ne pas poser la question. Le gouvernement a-t-il contribué à l'étude de la Commission Porter, qui a été commanditée par le Conseil d'entreprises sur les questions d'intérêt national et, dans l'affirmative sous quel crédit cet argent figure-t-il?

M. Lacombe: Cela ne figure pas dans ce Budget des dépenses supplémentaire, sénateur, mais je crois que le gouvernement a versé une contribution. Elle se trouve peut-être dans le Budget principal. Je n'en suis pas certain.

Le sénateur Stewart: Savez-vous si l'on a prévu d'évaluer l'utilité de cette dépense?

M. Lacombe: Tout dépend de ce que vous entendez par là, sénateur. Je suppose qu'un bon nombre de gens ont lu l'étude de M. Porter et l'ont évaluée, mais si vous parlez d'un programme d'évaluation comme tel . . .

Le sénateur Stewart: Je parle d'une vérification permettant de vérifier si nous en avons eu pour notre argent.

M. Lacombe: Dans ce cas, sénateur, il vaut mieux que chacun tire ses propres conclusions. Cette étude représente énormément de travail. Si j'ai bien compris, elle se compose d'une série de volumes analysant chaque secteur de l'industrie. Une vérification ne pourrait qu'établir si les fonds ont été utilisés comme ils devaient l'être. Il est assez difficile de savoir si nous en avons pour notre argent. Je ne vois pas comment vous pouvez évaluer la valeur des résultats, non seulement dans ce domaine, mais pour la plupart des études de ce genre . . .

Le sénateur Stewart: Par exemple, le ministre responsable de cette dépense pourrait lire le document, voir ce qu'il en a appris et conclure qu'il avait déjà deviné tout cela.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il pourrait demander qu'on lui rende son argent.

Le sénateur Marsden: Ou il pourrait l'obtenir du Conseil des sciences ou du Conseil économique.

Le sénateur Stewart: Très bien. Maintenant . . .

Le président: Désolé. C'est le tour du sénateur Simard et ensuite ce sera de nouveau à vous.

Le sénateur Simard: Peut-être en avez-vous déjà parlé en répondant à mon collègue, mais dans votre exposé, vous dites que 21 millions de dollars serviront à payer le déficit. Si vous en avez parlé, je me contenterai de lire les procès-verbaux, mais dans le cas contraire, pourriez-vous me citer quelques exemples et me dire pourquoi ce montant a été imputé aux années précédentes.

M. Lacombe: Il y a sans doute là deux choses différentes. D'une part vous avez l'achat des actions de Rigley Terminals et, d'autre part, les prêts qui sont radiés. Il s'agit surtout de prêts à des pays du tiers monde. Et ensuite, vous avez la radiation relative à la Société du crédit agricole.

Si ces dépenses sont imputées aux déficits des années précédentes, c'est parce que l'actif et le passif sont évalués chaque

[Text]

Adjustments are made to that to reflect different values in shares, for example, or in the probability of loan repayment. Therefore, these would have already been adjusted for in terms of the provision for valuation.

Senator Simard: In other words, instead of charging the current account you are charging to a reserve, is that it?

Mr. Lacombe: From the point of view of accounting principles, you have to charge it to the year in which the valuation is changed. So, in the Public Accounts—and these are subject to discussions between the Auditor General, the Controller General and so on—you will see a line for change in valuation of assets and liabilities. Given accounting principles, it has to occur when that change in value occurs.

Senator Simard: Where do I find the 1991-92 costs for servicing the net debt? Is this under "Finance" in your summary?

Mr. Lacombe: There is nothing in these Supplementary Estimates. In the Main Estimates there was a figure put in for servicing the debt. Perhaps when Mr. Mazankowski made his statement before the House Finance committee last week, he may have provided an economic—

Senator Simard: Yes. But in the Main Estimates, there is this summary here, "Previous estimate". Under "Finance" you must have an estimate of what the current costs for interests would be. I understand that that figure might come in lower than the one envisaged last April 1. If that is the case, there must be a saving. Is that reflected in your reconciliation of what was estimated?

Mr. Lacombe: No. Because what we are dealing with is planned level of spending in the Estimates. We could, as I have said, take a look at Mr. Mazankowski's statement and ask our colleagues in the Department of Finance to provide that information for you. My sense is that, in fact, there would have been a saving on interest rates, on interest on the public debt, given the direction in which interest rates had moved. Against that, there may have been increases in unemployment insurance payments, for example.

That kind of calculus is the kind of thing that the Minister of Finance and our colleagues in the Department of Finance worry about in terms of the overall fiscal framework. I believe that was the subject of Mr. Mazankowski's address last Thursday.

So, yes, these things are adjusting over the course of the year.

Senator Simard: Thank you.

The Chairman: So, we can assume that in the Main Estimates the amounts necessary for paying the interest on the debt is sufficient at this time?

Mr. Lacombe: That is correct, senator.

The Chairman: We do not need any supplementaries?

Mr. Lacombe: That is correct.

[Traduction]

année. On effectue un ajustement pour refléter la fluctuation de la valeur des actions ou la probabilité du remboursement du prêt. Par conséquent, le rajustement a déjà eu lieu lors de l'évaluation.

Le sénateur Simard: Autrement dit, au lieu d'imputer le compte courant, vous imputez une réserve, n'est-ce pas?

M. Lacombe: Selon les principes comptables, vous devez l'imputer à l'année au cours de laquelle l'évaluation a changé. Par conséquent, dans les Comptes publics - et cette question fait l'objet de discussions entre le Vérificateur général, le Contrôleur général et d'autres personnes - vous verrez une ligne représentant le changement de valeur de l'actif et du passif. Selon les principes comptables, cela doit être imputé à l'année au cours de laquelle le changement de valeur se produit.

Le sénateur Simard: Où figure le coût net du service de la dette pour 1991-1992? Est-ce dans la rubrique «Finances» de votre sommaire?

M. Lacombe: Ce n'est pas dans ce Budget des dépenses supplémentaire. Dans le Budget principal, il y avait un montant pour le service de la dette. Quand M. Mazankowski a fait sa déclaration devant le Comité des finances de la Chambre, la semaine dernière, il a peut-être fourni . . .

Le sénateur Simard: Oui, mais dans le Budget principal il y a un chiffre récapitulatif sous «Prévisions précédentes». Dans la rubrique «Finances», vous devez bien avoir un montant estimatif quant au coût actuel des intérêts. Si j'ai bien compris, ce chiffre pourrait être inférieur à celui qui avait été prévu le 1^{er} avril dernier. Si c'est le cas, cela doit représenter une économie. Se reflète-t-elle dans votre rapport?

M. Lacombe: Non, parce que nous avons pris le niveau des dépenses projetées dans le Budget. Comme je l'ai dit, nous aurions pu examiner la déclaration de M. Mazankowski et demander à nos collègues du ministère des Finances de vous fournir ce renseignement. J'ai l'impression que le gouvernement a économisé sur les taux d'intérêt, sur l'intérêt sur la dette publique étant donné la baisse des taux d'intérêt. Mais par contre, il y a pu avoir une augmentation des prestations d'assurance-chômage, par exemple.

Le ministre des Finances et nos collègues des Finances se livrent ce genre de calculs pour établir le cadre global des dépenses. Je crois que M. Mazankowski en a parlé dans son discours de jeudi dernier.

Par conséquent, ces divers éléments évoluent au cours de l'année.

Le sénateur Simard: Merci.

Le président: Nous pouvons donc supposer que le montant prévu dans le Budget principal pour payer l'intérêt sur la dette est suffisant pour le moment?

M. Lacombe: C'est exact, sénateur.

Le président: Il n'est pas nécessaire de voter les crédits supplémentaires?

M. Lacombe: En effet.

[Text]

Senator Simard: In other words, part of that \$161 billion is a provision for the—

Mr. Lacombe: Absolutely, about 43 per cent—

Senator Bolduc: It is about 43 per cent and it is statutory expenditures.

Senator Simard: Do I find it under “Finance” here?

Senator Bolduc: No, in the Main Estimates.

Senator Simard: I know. But there is a summary here that covers it all. Page 3 of that blue book mentions previous estimates.

The Chairman: But you do not have any detail, do you?

Senator Simard: It must be in the first column, is that right? You have tried to reconcile that and take into account the lapse, the program reductions and the \$421 million that you mentioned. I think you are telling me, and you can confirm or deny this, that the Minister of Finance has not seen fit since April to reflect any major differences in terms of increases or decreases to explain how he, as can be best estimated, came to that figure of \$161 billion? We see that there is no change.

Mr. Lacombe: In terms of aggregate spending, we are still on the aggregate spending level that was announced in the budget. What has gone on in—and I think you are quite right, senator—is that there has been a change in the level of payments on interest on the public debt. My recollection is that that number is about \$43 billion. It is probably coming in lower.

However, there may be other things, such as increased unemployment insurance payments, that are also taking place. In terms of your point, the numbers in this book for Finance do not reflect any change in estimates about interest on the public debt.

Senator Simard: At this time there is no reason to point out what might only be half a billion. You are still uncertain as to what the final figure will be.

Mr. Lacombe: Exactly.

Senator Simard: Am I causing problems, Senator Stewart?

Senator Stewart: No. I was thinking that C.D. Howe has been made a piker. Now we say, “What’s half a billion?”

Senator Simard: As long as they are not sure, they do not have to reflect it, I suppose.

Along the same lines, what about equalization payments? I know that this is statutory and all that, but, it is still part of the \$161 billion. I know that for a fact because it affects my province. Mr. McKenna will tell us that to his great surprise he was told only a month ago that the equalization payment to New Brunswick would be \$110 million less in the current year. He should have been aware that that might be the case since the economy of Ontario was slowing down. It is \$110 million in

[Traduction]

Le sénateur Simard: Autrement dit, une partie de ces 161 milliards doit servir à . . .

M. Lacombe: Absolument, environ 43 p. 100 . . .

Le sénateur Bolduc: Il s’agit d’environ 43 p. 100 et ce sont des dépenses législatives.

Le sénateur Simard: Cela figure-t-il dans la rubrique «Finances»?

Le sénateur Bolduc: Non, dans le Budget des dépenses principal.

Le sénateur Simard: Je sais. Mais il y a ici un sommaire qui couvre tout. A la page 3 du Livre bleu il est fait mention des prévisions précédentes.

Le président: Mais vous n’avez pas de précision, n’est-ce pas?

Le sénateur Simard: Cela doit figurer dans la première colonne, n’est-ce pas? Vous avez essayé de tenir compte des pérémissions, des réductions de programmes et des 421 millions que vous avez mentionnés. Si j’ai bien compris ce que vous m’avez dit, et vous pouvez le confirmer ou l’infirmier, le ministre des Finances n’a pas jugé bon, depuis avril, de faire état d’augmentations ou de diminutions importantes pour expliquer comment il en est arrivé à ce chiffre de 161 milliards? Nous voyons qu’il n’y a pas de changement.

M. Lacombe: Pour ce qui est des dépenses globales, nous en sommes toujours au niveau annoncé dans le budget. En fait, et vous avez raison, sénateur, il y a eu un changement dans le coût de l’intérêt sur la dette publique. Si je me souviens bien, ce chiffre est d’environ 43 milliards. Il est probablement en baisse.

Mais il y a peut-être d’autres changements tels qu’une augmentation des prestations d’assurance-chômage. Pour revenir sur ce que vous avez dit, les chiffres mentionnés dans ce livre, pour le ministère des Finances, ne reflètent aucun changement dans les prévisions quant à l’intérêt sur la dette publique.

Le sénateur Simard: Pour le moment, rien ne permet de croire qu’il s’agira seulement d’un demi-milliard. Vous ne savez toujours pas quel sera le chiffre définitif.

M. Lacombe: Exactement.

Le sénateur Simard: Suis-je un fauteur de troubles, sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Non. Je me disais que C.D. Howe aurait l’air mesquin de nos jours. Maintenant nous disons: «Qu’est-ce qu’un demi-milliard?»

Le sénateur Simard: Tant qu’ils n’en sont pas certains, je suppose qu’ils ne peuvent pas tenir compte des changements.

Dans la même veine, qu’en est-il est paiements de péréquation? Je sais qu’il s’agit d’une dépense législative. Mais cela fait toujours partie des 161 milliards. Je le sais étant donné que ma province en subit les conséquences. M. McKenna vous dira qu’à sa grande surprise, il y a un mois à peine, il a appris que les paiements de péréquation versés au Nouveau-Brunswick diminuaient de 110 millions cette année. Il aurait dû s’y attendre étant donné le ralentissement de l’économie ontari-

[Text]

the current year for New Brunswick. It is some \$40 million for Nova Scotia. I do not know what it might be for the other provinces. Where is that reflected here? Has the government not seen fit to reduce the equalization payments in that book so that we can get a better idea of what the final plan will be?

Mr. Lacombe: The equalization payments, senator, are contained in the Main Estimates.

Senator Simard: Yes, I know.

Mr. Lacombe: They reflect the formula.

Senator Simard: Yes, I know. But I want to bring you back to that figure of 157 that I have in front of me. I can read. This is the Main Estimates.

Mr. Lacombe: The difficulty is that the Main Estimates reflected changes in the equalization program. The other dimension with the equalization program is the fact that there are always final adjustments to payments because the data changes or final information comes in. So, there are always these kinds of things to be sorted out.

Senator Simard: Are you telling me that the Minister of Finance has allowed for possible changes? According to Mr. McKenna, he was only told a month ago. The federal Minister of Finance—unless he kept information from everybody, including Mr. McKenna—could not have projected that decrease, otherwise he would have said so way back in April.

Mr. Lacombe: That indeed may be final numbers coming through because of the way in which the equalization formula works. As you know, it is influenced by the revenue yields from various revenue sources, and the distribution of those across the country.

Senator Simard: Provincial sources?

Mr. Lacombe: Exactly. I think there has probably been a shift in provincial distribution.

Senator Simard: We will wait for another set of estimates. Perhaps at that time the Minister of Finance will tell us that his figure is right, or that it should be a little more or a little less.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart: Following on Senator Simard's question, am I correct in concluding that when a set of Supplementary Estimates such as those now before the committee is being prepared Treasury Board does not attempt to provide an up-to-date statement of the payments that are on a statutory basis?

I do not want to appear to be trying to trap you. Look at the Summary of Expenditure Framework document that was passed out tonight. About three-quarters of the way down the page we see Supplementary Estimates (B), and there is a column which covers—

The Chairman: What document is that, Senator Stewart?

Senator Stewart: Summary of Expenditure Framework. We have money to be voted, but we also have information under

[Traduction]

rienne. La perte est de 110 millions, cette année, pour le Nouveau-Brunswick, et elle est d'environ 40 millions pour la Nouvelle-Écosse. Je ne sais pas à combien elle s'élèvera pour les autres provinces. Où cela figure-t-il? Le gouvernement n'a-t-il pas jugé bon de réduire les paiements de péréquation dans ce livre afin que nous ayons une meilleure idée du programme définitif?

M. Lacombe: Sénateur, les paiements de péréquation figurent dans le Budget principal.

Le sénateur Simard: Oui, je le sais.

M. Lacombe: Ils sont fonction de la formule de péréquation.

Le sénateur Simard: Oui, je le sais. Mais je voudrais revenir sur le chiffre de 157 millions que j'ai sous les yeux. Je sais lire. Il s'agit du Budget principal.

M. Lacombe: L'ennui c'est que le Budget principal reflétait les changements apportés au programme de péréquation. N'oublions pas que les paiements de péréquation sont toujours rajustés en fonction des derniers renseignements que nous recevons. Par conséquent, il y a toujours des changements à apporter.

Le sénateur Simard: Voulez-vous dire que le ministre des Finances a prévu des changements éventuels? Selon M. McKenna, il a appris la nouvelle il y a seulement un mois. Le ministre fédéral des Finances n'avait pas prévu cette diminution - à moins qu'il n'ait voulu en parler à personne, y compris à M. McKenna - sans quoi il l'aurait dit en avril.

M. Lacombe: Il s'agit peut-être des chiffres définitifs étant donné la façon dont fonctionne la formule de péréquation. Comme vous le savez, elle dépend des revenus provenant de diverses sources et de leur répartition d'un bout à l'autre du pays.

Le sénateur Simard: De sources provinciales?

M. Lacombe: Exactement. Je pense qu'il y a sans doute eu un changement dans la répartition entre les provinces.

Le sénateur Simard: Nous attendrons de voir la prochaine série de prévisions budgétaires. Le ministre des Finances pourra peut-être alors nous dire si son chiffre est exact ou s'il devrait être un peu plus ou un peu moins élevé.

Le président: Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Suite à la question du sénateur Simard, ai-je raison de conclure que, lorsque le Conseil du Trésor prépare un Budget des dépenses supplémentaire comme celui que nous étudions, il ne cherche pas à fournir un bilan à jour des paiements législatifs?

Je ne cherche pas à vous prendre au piège. Prenez le Sommaire du cadre de dépenses et des prévisions qui nous a été distribué ce soir. Environ aux trois quarts de la page, nous avons le Budget des dépenses supplémentaire (B) et il y a une colonne...

Le président: De quel document parlez-vous, sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Le Sommaire du cadre de dépenses. Il indique le montant à voter, mais dans la colonne intitulée

[Text]

“Statutory” showing \$872,283,000, which of course is information for the committee.

How do you explain the provision of this information if the information, let us say for the transfer payments, is not being provided?

Mr. Lacombe: Senator, these numbers move around. In the case of some of these we do reflect the changes at the time of the final supplementaries. As you can appreciate, these numbers do move around in years. Thus, at the time of the final supplementaries we try to provide the best figures that we possibly can.

Senator Stewart: But that is the final supplementaries?

Mr. Lacombe: That is correct.

Senator Stewart: What are you trying to do now?

Mr. Lacombe: What we are trying to do is provide the best figures we can, as well. But what happens with some of the statutory programs is that they do move around. What we do in that case, then, is go with the estimate that was driven by the fiscal forecast of the Department of Finance at the time of the budget. Then, there are all the consequences of that for a number of these statutory programs and we go with that.

What we try to do at the time of the final supplementaries is reflect any changes that might have happened, given the economic circumstances and conditions.

Senator Stewart: I may be obtuse. It seems to me if what you are reporting to us here is what was anticipated at the time of the budget, you are really not giving us new information.

Mr. Lacombe: In that sense, senator, you are quite right. What we are trying to do with Supplementary Estimates (B) is talk about voted appropriation, how they relate to what was in the Main Estimates voted appropriation, and what the purposes of these expenditures or parliamentary authorities are.

The statutory information is presented simply for information. It is simply to provide a relationship to the overall picture.

Senator Stewart: I understand the difference between money to be voted and money that has already been authorized. In some cases we have a general heading, “This Supplementary Estimate”, and we will have a column showing statutory expenditures. I am trying to find one now. Am I not correct in that? Do I misunderstand this?

Mr. Lacombe: That is correct. That is only when there is certainty about the nature of a change, or a change in a statutory program such as was the case with the Farm Income Protection Act measures.

Senator Stewart: Under Fisheries and Oceans on page 43 we have \$9.5 million for an environment assessment review process, Green Plan. What is going to be done?

Mr. Lacombe: These resources will be used to respond to environmental review referrals and they will provide useful scientific and technical support in accordance with the government's guidelines on environmental review and assessment.

[Traduction]

«Autorisations législatives» figure un montant de 872 283 000 \$.

Comment pouvez-vous expliquer que ce renseignement soit fourni au comité si vous ne pouvez pas nous fournir de chiffre pour les paiements de transfert, par exemple?

M. Lacombe: Sénateur, ces chiffres fluctuent. Pour certains d'entre eux, nous faisons état des changements survenus au moment de la préparation du dernier budget supplémentaire. Ces chiffres évoluent en cours d'année. Par conséquent, nous essayons de vous fournir le chiffre le plus précis que nous ayons au moment de préparer le dernier budget supplémentaire.

Le sénateur Stewart: Mais s'agit-il du dernier budget supplémentaire?

M. Lacombe: Oui.

Le sénateur Stewart: Qu'essayez-vous de faire maintenant?

M. Lacombe: Nous essayons de vous fournir les chiffres les plus précis possible. Mais certains programmes de dépenses législatives évoluent. En pareil cas, nous nous fions au budget découlant des prévisions financières que le ministère des Finance avait établies au moment de la préparation du budget. Ensuite, nous tenons compte de toutes les conséquences que cela a sur plusieurs programmes législatifs.

Lors de la préparation du budget des dépenses supplémentaire final, nous essayons de tenir compte des changements survenus en raison des circonstances économiques.

Le sénateur Stewart: Je suis peut-être obtus, mais j'ai l'impression que les dépenses dont vous faites état ici étaient déjà prévues au moment de la préparation du budget. Il ne s'agit pas de renseignements nouveaux.

M. Lacombe: Vous avez raison, sénateur. En ce qui concerne le Budget des dépenses supplémentaire (B), nous essayons de vous indiquer quels sont les crédits votés, quel est leur lien avec les crédits votés dans le Budget principal et quel est le but des autorisations législatives.

Les renseignements sur les autorisations législatives ne vous sont présentés qu'à titre de renseignement. C'est simplement pour vous donner une idée de la situation d'ensemble.

Le sénateur Stewart: Je comprends la différence entre les crédits à voter et ceux qui ont déjà été autorisés. Dans certains cas, nous avons une rubrique générale «ce Budget des dépenses supplémentaire» et une colonne pour les dépenses législatives. J'essaie d'en trouver une ici. N'ai-je pas raison? Ai-je mal compris?

M. Lacombe: C'est exact. C'est seulement lorsque nous sommes certains de la nature d'un changement ou d'une modification à un programme législatif comme c'était le cas pour les mesures relatives à la Loi sur la protection du revenu agricole.

Le sénateur Stewart: A Pêches et Océans, page 43, il y a 9,5 millions de prévus pour le processus d'évaluation environnementale, Plan vert. De quoi s'agit-il?

M. Lacombe: Ces fonds serviront à effectuer les évaluations environnementales et à apporter un soutien scientifique et technique conformément aux lignes directrices du gouvernement sur les évaluations environnementales.

[Text]

Senator Stewart: I do not expect you to have that kind of voluminous detail.

Mr. Lacombe: It is so seldom that we have information that may be as detailed as you would like, but in terms of the kind of projects they will be doing, a lot of hydro electric developments, an Abitibi-Price development, Grand Falls, Newfoundland; Grand Beline, Quebec; Ste. Marguerite, Quebec; Little Jackfish River in Ontario. Pulp and paper projects: Repap Pulp in Manitoba, Alberta Newsprint. Water management projects: the P.E.I. fixed link, for example. Those kinds of things. So the Department of Fisheries and Oceans is looked upon to provide some very useful scientific information for these surveys.

Senator Stewart: Could you tell us why under Transport, page 70, there is to be a payment to enable Canada Ports Corporation to buy the shares of Ridley Terminals Inc?

Mr. Lacombe: This goes back to an agreement that was established in 1983 between the federal government and Fednav Corporation. As part of that agreement Fednav Corporation had the right to ask the federal government to buy all the shares. That was an option that it could exercise. It has now exercised that option. That is the purpose.

Senator Lynch-Staunton: Where is Ridley?

Mr. Lacombe: In northwest B.C. It is a port that is used to move northeastern B.C. coal largely to Japan.

Senator Stewart: We were told one of the effects of these estimates will be to restore Treasury Vote No. 5. Presumably that will be done again in the final Supplementary Estimates. Is it the practice that at the end of a fiscal year Treasury Board Vote 5 has been topped up to where it was at the beginning of the year?

Mr. Lacombe: Short of payroll shortfalls Treasury Board Vote 5 would lapse, virtually the whole vote. The only thing that would not lapse is the extent to which Vote 5 is used to meet payroll shortfalls.

Senator Stewart: At the end of the year?

Mr. Lacombe: Yes.

Senator Stewart: I have a different kind of question. I recently read in a newspaper that a payment was made by the government to a senator because certain papers had been destroyed by the government.

Senator Lynch-Staunton: They went missing; they are missing.

Senator Stewart: Then they went missing. That of course prompts the question, were the RCMP instructed to ascertain who took the papers?

Mr. Lacombe: I cannot answer that particular question. What I can tell you on this payment is that a National Archives archivist took a look at the papers and assessed them relative to other such documents and put a value on them.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Je ne m'attends pas à ce que vous me fournissiez toutes sortes de précisions.

M. Lacombe: Disons qu'il est rare que nous ayons des renseignements aussi détaillés que vous le souhaiteriez. Toutefois, pour ce qui est des projets qui seront entrepris, il s'agit par exemple de projets d'aménagement hydro-électrique à Abitibi-Price, Grand Falls, à Terre-Neuve; Grande Baleine au Québec; Ste-Marguerite, au Québec; Little Jackfish River, en Ontario. Il y a aussi des projets de pâtes et papier: Repap Pulp, au Manitoba, Alberta Newsprint. Des projets d'aménagement comme la liaison fixe avec l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple. Ce sont là quelques exemples. Par conséquent, le ministère des Pêches et des Océans doit fournir des renseignements scientifiques très utiles pour ces études.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous dire pourquoi aux Transports, page 70, il y a des crédits qui doivent permettre à la Société canadienne des ports d'acheter les actions de Ridley Terminals Inc.?

M. Lacombe: Cela fait suite à une entente conclue, en 1983, entre le gouvernement fédéral et Fednav Corporation. Aux termes de cette entente, Fednav Corporation avait le droit de demander au gouvernement fédéral d'acheter toutes les actions. C'est une option qu'elle pouvait exercer et c'est ce qu'elle a fait.

Le sénateur Lynch-Staunton: Où se trouve Ridley?

M. Lacombe: Dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique. Il s'agit d'un port utilisé pour transporter le charbon du nord-est de la Colombie-Britannique, surtout vers le Japon.

Le sénateur Stewart: On nous a dit que ce budget aurait notamment pour effet de rétablir le crédit n° 5 du Conseil du Trésor. Je suppose que ce sera répété dans le dernier Budget supplémentaire. Est-il habituel qu'à la fin d'un exercice, le crédit 5 du Conseil du Trésor doive être rétabli au niveau auquel il se situait au début de l'année?

M. Lacombe: S'il n'était pas nécessaire de combler un manque relatif à la feuille de paye, le crédit 5 du Conseil du Trésor deviendrait périmé en quasi-totalité. La seule partie qui ne serait pas périmée est celle qui servirait à combler les manques concernant la feuille de paye.

Le sénateur Stewart: A la fin de l'année?

M. Lacombe: Oui.

Le sénateur Stewart: J'ai une question à poser sur un autre sujet. Récemment, j'ai lu dans un journal que le gouvernement avait versé un dédommagement à une sénatrice parce qu'il avait détruit certains documents.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ces documents ont disparu.

Le sénateur Stewart: Ils ont disparu. Cela m'amène à vous demander si la GRC a reçu l'ordre d'établir qui avait pris ces documents?

M. Lacombe: Je ne peux pas répondre à cette question. En ce qui concerne ce paiement, je peux vous dire qu'un archiviste des Archives nationales a examiné les documents et a estimé leur valeur par rapport à d'autres documents semblables.

[Text]

Senator Stewart: At what point before they went missing?

Mr. Lacombe: I suppose the nature of the papers and their description, excuse me, senator. In any event, he put a value of \$20,000 on them, I believe, and an *ex gratia* payment was made in that amount.

Senator Stewart: Out of what fund?

Mr. Lacombe: By the Department of External Affairs, I believe.

Senator Stewart: That leads me to my main question. Presumably over the years other ministers have had papers. I think the common practice is to turn them over to the National Archives. How are these ex-ministers compensated? Do they get credit against their income tax? How is this done?

Mr. Lacombe: I cannot give you the answer to that. You are probably better positioned to answer that question than I am. My sense of it is—I better not even speculate. I do not know.

Senator Stewart: I think we ought to have that information. Presumably in one way or another, it costs the taxpayers money.

Mr. Lacombe: We will get that information for you.

Senator Bolduc: I would be surprised if they are paid for that.

Senator Stewart: I assume that in this particular case what was done was consistent with what was done with others. If an ex-minister owns the papers and makes a gift to the National Archives, the Crown, presumably that person is eligible for whatever treatment the law provides.

Senator Bolduc: That is true for gifts to government in terms of books and so on, but ministerial correspondence and things like that, I do not know.

The Chairman: The answer will be forwarded to the committee. Are there any further questions? Then do I have a motion to report these Supplementary Estimates?

Senator Lynch-Staunton: I so move.

The Chairman: It is agreed. Senator Lynch-Staunton, while you are here do we sit next week?

Senator Lynch-Staunton: Yes, we do.

The Chairman: I have scheduled two meetings.

Senator Lynch-Staunton: We will be sitting every week until the 13th of December.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Quand, avant qu'ils ne disparaissent?

M. Lacombe: Je suppose qu'il s'est basé sur la nature des documents et leur description. Quoi qu'il en soit, il a estimé leur valeur à 20 000 \$, je crois, et le gouvernement a versé une indemnité de ce montant.

Le sénateur Stewart: Et sur quel fonds?

M. Lacombe: Sur le budget du ministère des Affaires extérieures, je crois.

Le sénateur Stewart: Cela m'amène à ma principale question. Je suppose qu'au cours des années d'autres ministres ont été en possession de documents. Normalement, je crois qu'ils sont envoyés aux Archives nationales. A-t-on dédommagé ces ex-ministres? Leur accorde-t-on un crédit d'impôt? Comment procède-t-on?

M. Lacombe: Je ne peux pas répondre à cette question. Vous êtes sans doute mieux en mesure que moi d'y répondre. J'ai l'impression que... il vaut mieux que je me garde de faire des hypothèses. Je l'ignore.

Le sénateur Stewart: J'estime que ce renseignement devrait nous être communiqué. Cela coûte sans doute de l'argent aux contribuables, sous une forme ou une autre.

M. Lacombe: Nous allons vous communiquer ce renseignement.

Le sénateur Bolduc: Je serais étonné qu'ils soient payés pour cela.

Le sénateur Stewart: Je suppose que, dans ce cas particulier, on a agi comme pour les autres. Si un ex-ministre possède des documents et en fait don aux Archives nationales, en principe, cette personne a le droit de bénéficier des dispositions que prévoit la loi.

Le sénateur Bolduc: C'est vrai pour les dons faits au gouvernement sous forme de livres, par exemple, mais pour ce qui est de la correspondance ministérielle, je l'ignore.

Le président: La réponse sera transmise au comité. Avez-vous d'autres questions? Dans ce cas, quelqu'un peut-il proposer une motion pour que nous fassions rapport de ce Budget des dépenses supplémentaire?

Le sénateur Lynch-Staunton: Je propose la motion.

Le président: C'est d'accord. Sénateur Lynch-Staunton, pendant que vous êtes là, siégeons-nous la semaine prochaine?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le président: J'ai prévu deux réunions.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous siégerons chaque semaine jusqu'au 13 décembre.

La séance est levée.

APPENDIX (NF/5)TB Vote 5 From 1991-92 Main Estimates\$400,00,0000

<u>Min.</u>	<u>Dept./Program</u>	<u>Item</u>	<u>TB Vote 5 Allocated</u>
AGR	Grains and Oilseeds	Start-up costs for NISA-GRIP	20,000,000
AGR	Grains and Oilseeds	Special Canadian Grains Program	80,000
DOC	Communications and Culture	Cultural Industries Development Fund	7,000,000
DOC	Canada Council	John G. Diefenbaker Award	720,000
EIC	Employment and Insurance	Canadian Job Strategy (CEDF)	850,000
EIC	Employment and Insurance	Grants for Business Drive for Jobs	430,000
EIC	Immigration	Canada-Quebec Accord on Immigration	56,250,000
EIC	Status of Women Canada - Office of the Coordinator	Panel on Violence Against Women in Canada	3,500,000
EMR	Energy, Mines and Resources	Lloydminster Heavy Oil Upgrader	38,000,000
EMR	National Energy Board	Relocation to Calgary	10,000,000
EC	Administration	Grant to Regional Environmental Centre for Central & Eastern Europe	500,000
EC	Environmental Services	Grants to the Multilateral Fund of the Montreal Protocol	600,000
EC	Environmental Services	Grants to the International Institute on Sustainable Development	2,250,000
EC	Environmental Services	Grants to Universities for St Lawrence Action Plan	250,000
EA	Canadian Interest Abroad	Grants to the Central Europe and Soviet Union	300,000
EA	Canadian Interest Abroad	Contributions to Central Europe and Soviet Union	5,000,000

<u>Min.</u>	<u>Dept./Program</u>	<u>Item</u>	<u>TB Vote 5 Allocated</u>
FO	Fisheries and Oceans	Grants to Self-employed Fishermen prevented from fishing due to ice conditions	22,300,000*
FO	Fisheries and Oceans	Grant to the Marine Products Research & Development Centre Foundation	3,900,000
INAC	Indian and Inuit Affairs	Specific Claims	25,175,000
INAC	Indian and Inuit Affairs	Ouje-Bougoumou of Northern Quebec	16,125,000
INAC	Indian and Inuit Affairs	Woodland Cree Band	13,512,000
INAC	Indian and Inuit Affairs	Aboriginal Representative Organizations Program	1,074,360
INAC	Canadian Polar Commission	Establishment of Polar Commission	850,000
IST	Statistics Canada	Enumerators for 1991 Censuses	22,612,581
LAB	Canadian Centre for Occupational Health and Safety	Additional Operating costs	1,616,813
ND	Emergency Preparedness Canada	Disaster Financial Assistance	5,550,000
PWC	Harbourfront Corp.	CFR Loan (Non-budgetary)	14,000,000
SS	Secretary of State	Governor General's Canadian Study Conference	630,000
SS	Secretary of State	Disabled Persons Participation	3,000,000
SS	Secretary of State	Canada 125 Committee	1,839,000
TC	Transport	Canada Ports Corporation	58,473,633
TC	Transport	Grant to Airshow Canada International Symposium	<u>50,000</u>
TOTAL OF SUPPS "B" ACCESSING TO TB VOTE 5			336,438,387
DIFFERENCE			63,561,613

* Fisheries and Oceans used \$21M and will reimburse TB Vote 5 \$2.2M because they were able to finance that portion internally.

ANNEXE (FN/5)Crédit 5 du CT - Budget des dépenses principal 1991-1992\$400,000,000

<u>Min.</u>	<u>Ministère/Programme</u>	<u>Poste</u>	<u>Allocation crédit 5 du CT</u>
AE	Intérêts du Canada à l'étranger	Subventions à l'Europe centrale et à l'Union soviétique	300,000
AE	Intérêts du Canada à l'étranger	Contributions à l'Europe centrale et à l'Union soviétique	5,000,000
AINC	Affaires indiennes et inuit	Revendications particulières	25,175,000
AINC	Affaires indiennes et inuit	Indiens de Ouje-Bougoumou du nord du Québec	16,125,000
AINC	Affaires indiennes et inuit	Bande des Cri des bois	13,512,000
AINC	Affaires indiennes et inuit	Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives	1,074,360
AINC	Commission canadienne des affaires polaires	Établissement de la Commission	850,000
AGR	Céréales, oléagineux et agro-alimentaire	Frais de démarrage du CSRN et du RARB	20,000,000
AGR	Céréales et oléagineux	Programme spécial canadien pour les grains	80,000
C	Communications et culture	Fonds de développement des entreprises de la culture	7,000,000
CAC	Conseil des Arts du Canada	Prix John G. Diefenbaker	720,000
MDN	Protection civile	Aide financière en cas de désastre	5,550,000
EIC	Emploi et assurance	Programme de la planification de l'emploi (PFDEC)	850,000
EIC	Emploi et assurance	Subventions pour promotion des initiatives privées	430,000
EIC	Immigration	Accord Québec-Canada sur l'immigration	56,250,000
EIC	Condition féminine Bureau de la coordinatrice	Groupe de travail sur la violence faite aux femmes au Canada	3,500,000
EMR	Énergie, Mines et Ressources	Projet d'usine de valorisation de Lloydminster	38,000,000

<u>Min.</u>	<u>Ministère/Programme</u>	<u>Poste</u>	<u>Allocation crédit 5 du CT</u>
EMR	Office nationale de l'énergie	Réinstallation à Calgary	10,000,000
EC	Administration	Subvention au Centre régionale de l'environnement pour l'Europe centrale et orientale	500,000
EC	Services de l'environnement	Subvention au Fonds multilatéral du Protocole de Montréal	600,000
EC	Services de l'environnement	Subventions à l'Institut international du développement durable	2,250,000
EC	Services de l'environnement	Subventions aux universités pour le plan d'action du Saint-Laurent	250,000
ISTC	Statistique Canada	Recenseurs des recensements de 1991	22,612,581
PO	Pêches et Océans	Subventions aux pêcheurs indépendants qui n'ont pas pêché à cause de l'état des glaces	22,300,000 ^o
PO	Pêches et Océans	Subvention à Marine Products Research and Development Centre Foundation	3,900,000
SÉ	Secrétariat d'État	Conférence d'étude canadienne du gouverneur général	630,000
SÉ	Secrétariat d'État	Participation des personnes handicapées	3,000,000
SÉ	Secrétariat d'État	Comité Canada 125	1,839,000
TC	Transports	Société canadienne des ports	58,473,633
TC	Transports	Subvention au Symposium international sur la Fête aérienne du Canada	50,000
TRAV	Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	Frais d'exploitation supplémentaires	1,616,813
TPC	Harbourfront Corporation	Prêt du Trésor (non-budgétaire)	<u>14,000,000</u>
MONTANT TOTAL DU PRÉLÈVEMENT SUR LE CRÉDIT 5 DU CT, BUDGET SUPPLÉMENTAIRE B			336,438,387
DIFFÉRENCE			63,561,613

^o Le ministère a utilisé 21 M\$ et remboursera au crédit 5 du CT de 2,2 M\$ parce qu'il a pas pu financer cette partie lui même.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Barry Lacombe, Assistant Secretary, Expenditure Management;
Mr. Gerry Derouin, Senior Advisor, Estimates Division.

Du Conseil du Trésor:

M. Barry Lacombe, secrétaire adjoint, Gestion des dépenses;
M. Gerry Derouin, conseiller principal, Division des prévisions budgétaires.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, November 28, 1991

Le jeudi 28 novembre 1991

Issue No. 6

Fascicule n° 6

Fourth proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992



WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	Marsden
Buchanan	*Murray
Buckwold	(or Lynch-Staunton)
Doody	Simard
Eyton	Sparrow
*Frith (or Molgat)	Stewart
Kinsella	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Buchanan substituted for that of the Honourable Senator Atkins (28th November, 1991).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu	Marsden
Buchanan	*Murray
Buckwold	(ou Lynch-Staunton)
Doody	Simard
Eyton	Sparrow
*Frith (ou Molgat)	Stewart
Kinsella	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan substitué à celui de l'honorable sénateur Atkins (21 novembre 1991).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 28, 1991
(7)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, in Room 256-S, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Buchanan, Kinsella, Marsden, Simard, Sparrow and Stewart. (8)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

WITNESS:

From the Privy Council Office:

Mr. John Edwards, Manager, Public Service 2000.

Mr. Edwards made an opening remarks following which he answered questions.

At a later date, officials from the Privy Council Office will provide written responses to questions asked by Members of the Committee.

The Honourable Senator Stewart moved, that the tables provided by Privy Council: "Percentage of Employees Population by Occupational Category" and "The Management Category by Department", and response to questions asked of them from the previous meeting, be appended to this day's proceedings. (*See Appendix NF/6 A&B*)

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 12:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 NOVEMBRE 1991
(7)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 heures aujourd'hui dans la salle 256-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Buchanan, Kinsella, Marsden, Simard, Sparrow et Stewart. (8)

Présent du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 13 juin 1991, poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'année se terminant le 31 mars 1992.

TÉMOIN:

Du Bureau du Conseil privé:

M. John Edwards, directeur, Fonction publique 2000.

M. Edwards fait des remarques préliminaires à la suite de quoi il répond à des questions.

Ultérieurement, les officiels du Bureau du Conseil privé fourniront des réponses écrites aux questions posées par des membres du Comité.

L'honorable sénateur Stewart propose, que les tableaux fournis par le Conseil privé: «Pourcentage d'employées par catégorie professionnelle» et «Catégorie de la gestion par ministère» et les réponses aux questions posées pendant la réunion précédente soient annexés au procès-verbal d'aujourd'hui. (*Voir Annexe NF/6 A&B*)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 28, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This is the fourth meeting of the committee to examine the Main Estimates and it is our second meeting on phase two of our study of Public Service 2000. We have the pleasure of having with us Mr. John Edwards, Manager, Public Service 2000. As you will remember, the last time he was present there were many questions. I understand that he has some replies that were not given at that time.

Mr. Edwards is accompanied by Yvon Charlebois, Visiting Assistant Deputy Minister. Mr. Charlebois, perhaps you could explain what a Visiting Assistant Deputy Minister is?

Mr. Yvon Charlebois, Visiting Assistant Deputy Minister: Mr. Chairman, that is correct, I am only visiting. One day I will leave.

The Chairman: I see. Also present is Mr. Robert Blain, Senior Executive.

Mr. Edwards, the floor is all yours.

Mr. John Edwards, Manager, Public Service 2000: Mr. Chairman, I would like to make a brief report on the progress we have made in the course of the last week in regard to questions that we did not have as full answers to as we would have liked.

I would ask that some of the briefing material that I share with the committee in response to those questions be appended to the proceedings of today, if that is judged to be appropriate by the committee.

At the end of the session last week, Senator Fairbairn asked about functional illiteracy in the Public Service and asked us to provide her some more information. Perhaps I can put on the record a few statistics that may be helpful to her and you may want to pursue more in-depth material with later witnesses.

Firstly, Training and Development Canada, which is the primary training arm of the Public Service Commission, has been offering a variety of writing courses over the past three years, and their popularity has been rising. In 1988-89 there were 564 participants. The following year, the figure doubled to about 980. In 1990-91 the figure went to 1255. Since April this year 586 have enrolled.

In addition, a new course has been added this year called "Français sans fautes" and 800 public servants have taken it.

It would seem also, Mr. Chairman, that most of the larger departments offer some form of internal writing skills courses

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 28 novembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni aujourd'hui pour examiner le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand Leblanc (Président) occupe le fauteuil.

Le président: Le comité se réunit pour la quatrième fois afin d'examiner le Budget des dépenses principal et pour la deuxième fois dans le cadre de la deuxième étape de notre examen du projet Fonction publique 2000. Nous avons le plaisir d'accueillir M. John Edwards, directeur, Fonction publique 2000. Vous vous souviendrez sans doute que nous lui avons posé beaucoup de questions la dernière fois. Je crois comprendre qu'il a des réponses à des questions auxquelles il n'avait pas pu répondre la dernière fois.

M. Edwards est accompagné de M. Yvon Charlebois, sous-ministre adjoint délégué. Vous pourriez peut-être nous expliquer, monsieur Charlebois, ce qu'est un sous-ministre adjoint délégué?

M. Yvon Charlebois, sous-ministre adjoint délégué: Monsieur le président, je ne suis que délégué. Un jour, je partirai.

Le président: Je vois. Il y a aussi, M. Robert Blain, cadre supérieur.

Vous avez la parole, monsieur Edwards.

M. John Edwards, directeur, Fonction publique 2000: Monsieur le président, j'aimerais donner un bref compte rendu des progrès que nous avons réalisés depuis une semaine à propos des questions auxquelles nous n'avons pas pu répondre de façon aussi complète que nous l'aurions voulu.

Je demanderais que certains des brefs renseignements que je partage avec le comité en réponse à ces questions soient annexés au procès-verbal d'aujourd'hui, si le comité le juge approprié.

À la fin de la réunion de la semaine dernière, la sénatrice Fairbairn a posé une question au sujet de l'analphabétisme fonctionnel dans la Fonction publique et nous a demandé de la renseigner à ce sujet. Je peux fournir quelques statistiques qui lui seraient peut-être utiles et vous pourrez examiner les détails avec les autres témoins.

Premièrement, Formation et Perfectionnement Canada, qui constitue le principal mécanisme de formation de la Commission de la Fonction publique offre depuis trois ans divers cours de rédaction, dont la popularité ne cesse de grandir. En 1988-1989, il y a eu 564 participants. L'année suivante, en 1989-1990, les participants ont doublé et sont passés à environ 980. En 1990-1991, ils étaient 1 255. Depuis avril de cette année, 586 personnes se sont inscrites.

De plus, un nouveau cours intitulé «français sans faute» s'est ajouté cette année, et 800 fonctionnaires l'ont suivi.

Il semble également, monsieur le président, que la plupart des grands ministères offrent à leurs employés des cours internes de rédaction sous une forme ou une autre. C'est le cas de

[Text]

for their own employees. This is the case in Statistics Canada, Transport, Public Works and Employment and Immigration.

In addition, and of benefit not only to employees but also to clients, the National Literacy Secretariat has recently launched a government-wide campaign entitled "Plain Language Clear and Simple". Mr. Chairman, I will leave the publication with the committee. In French it is entitled "Pour un style clair et simple", and is a similar type of document.

The Public Service 2000 Secretariat has accepted some responsibility to promote the theme of making our language of work and our language of communication understandable to those to whom the material is addressed. As a result, earlier this month we issued a one-page fact sheet for all public servants entitled "Simple Language". Again, I will leave this material with the committee. There are enough copies for all senators here today as well as for the Clerk.

We also received a question, Mr. Chairman, from Senator Stewart on the number of employees in the management category in each department. I have such a breakdown in both official languages. Again, I will pass ample copies of this to the clerk of the committee to be circulated to senators here today, and you may also wish to append it to the proceedings of today.

Senator Bolduc requested information on how the structure of the Public Service has changed since 1972. He asked for a breakdown by category. I have this for the committee, Mr. Chairman. I might add that it does show precisely the type of changes the senator had anticipated, not of course that we doubted that it would do so. With the shift towards knowledgeable workers we are seeing a relatively steady increase over the last 20 years of managerial and administrative staff and we are seeing a corresponding decline in the number of clerical and trades people.

Furthermore, the Hudson Institute, in a report done this year for the Treasury Board, has forecasted the composition of Public Service for the year 2000. That forecast predicts a continuing trend of this nature, although it may be dampened somewhat by some of the actions we are taking under Public Service 2000 through de-layering and delegation of authority, and certainly by the 10 per cent cut in the number of executives announced in the last budget.

Mr. Chairman, Senator Simard requested more information about changes taking place under Public Service 2000. I offer the committee two readily available contributions on this topic. First, I have two one-page fact sheets, one in regard to Indian Affairs which launched 25 service-quality experiments during the course of the last 18 months, and another on our efforts at conducting client surveys, surveying the views of our clients about particular programs. Again, I will leave this information for the use of the committee and give it to the clerk.

[Traduction]

Statistique Canada, des Transports, des Travaux publics et d'Emploi et Immigration.

De plus, et à l'intention non seulement des employés mais aussi des clients, le Secrétariat national à l'alphabétisation a lancé récemment une campagne à l'échelle du gouvernement intitulée en anglais «Plain Language Clear and Simple». La publication connexe se présente comme ceci, monsieur le président, et je vous en laisse un exemplaire. En français, le document s'intitule «Pour un style clair et simple».

Le Secrétariat de Fonction publique 2000 a accepté de contribuer à promouvoir une langue de travail et une langue de communication compréhensible pour tous ceux à qui nous nous adressons. Dans ce contexte, nous avons publié au début du mois, une fiche documentaire d'une page à l'intention de tous les fonctionnaires et intitulée «Pour un langage clair et simple». Encore une fois, je remets ce document au comité. Il y en a suffisamment pour tous les sénateurs ici présents et pour le greffier.

Monsieur le président, le sénateur Stewart nous a également demandé le nombre d'employés de la catégorie de la gestion dans chaque ministère. J'ai obtenu une telle ventilation, dans les deux langues officielles. Là encore, je distribuerai au greffier du comité un nombre suffisant d'exemplaires pour que tous les sénateurs présents en obtiennent et vous souhaiterez peut-être annexer ce document à votre procès-verbal d'aujourd'hui.

Le sénateur Bolduc a demandé des renseignements sur les modifications apportées à la structure de la Fonction publique depuis 1972. Il a demandé une ventilation par catégorie. Je peux fournir ces renseignements au comité, monsieur le président. J'ajouterais que ce document révèle précisément le type de changements que le sénateur prévoyait, ce dont nous ne doutons pas, il va sans dire. À cause de l'évolution vers une main-d'oeuvre plus scolarisée, nous constatons une hausse constante depuis 20 ans du nombre d'employés dans les catégories de la gestion et de l'administration et une baisse correspondante du nombre d'employés de bureaux et de gens de métier.

De plus, dans un rapport préparé cette année à l'intention du Conseil du Trésor, l'Institut Hudson a prévu la composition de la Fonction publique en l'an 2000. Ces prévisions révèlent une tendance continue de cette nature, bien qu'elle puisse être atténuée quelque peu par certaines des mesures que nous prenons dans le cadre du projet Fonction publique 2000, en raison du report et de la délégation de pouvoir et en raison certainement de la baisse de 10 p. 100 du nombre de cadres qui a été annoncée dans le dernier budget.

Monsieur le président, le sénateur Simard a demandé des précisions sur les changements en cours dans le cadre de Fonction publique 2000. Je remettrai au comité deux documents déjà publiés sur la question. Il y a d'abord deux fiches documentaires d'une page, la première au sujet des Affaires indiennes, qui ont lancé 25 projets sur la qualité du service au cours des 18 derniers mois, et la seconde sur nos enquêtes auprès des clients, afin d'obtenir l'opinion de nos clients sur certains programmes en particulier. Je remettrai ces documents au greffier à l'intention du comité.

[Text]

I also offer a video, Mr. Chairman, which is produced in English and French. It is approximately 18 or 19 minutes in length. It was produced for public servants, but I believe you will find the video interesting for illustrating the scope and nature of changes that are being brought about through Public Service 2000. I would commend the video to senators who will perhaps find it of some reasonable interest.

The Chairman: Is that video on the television system that we have in our offices?

Mr. Edwards: It is not yet, Mr. Chairman. I checked that this morning, but I hope it will be very soon.

The Chairman: Then it will be easier for us to view it.

Mr. Edwards: Nevertheless, since it is not right at the moment, I will leave a copy of the video in case one or more senators would like to be exposed to it.

Finally, Mr. Chairman, Senator Kinsella asked a number of questions about how the Public Service is adjusting to a multicultural workforce. I would like to take this opportunity to add some precision to our replies of last week.

First, the Public Service Commission has developed a workshop entitled "Diversity and Opportunity for Excellence" which was first delivered in late September in Winnipeg. We have also learned that National Health and Welfare have a mandatory one-day workshop on the same topic and a number of departments, such as Veterans Affairs, have a policy whereby selection boards should include a wide variety of people such as visible minorities, aboriginal people, women and members of the disabled community.

The Chairman: Thank you. I would request a motion to append those two sheets of paper that were produced this morning by Mr. Edwards.

Senator Stewart: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

(For text of documents see Appendices NF 6A and 6B).

The Chairman: Senator Kinsella, I understand you wish to follow up on your questions that were interrupted on account of time.

Senator Kinsella: Thank you, Mr. Chairman.

There were four areas on which I was asking questions. First, was the general area of morale in the Public Service; second, Mr. Edwards has kindly provided data on the managing of diversity; third was employment equity; and fourth was accountability to Parliament.

A question which combines the issue of morale and accountability presents itself to my mind. It flows a little from the discussion at our last meeting on this topic, around the increased responsibility that will devolve on the deputy heads, and on the interesting discussion we had on the evaluation process in place that Mr. Shortliffe outlined for us for evaluating the performance of deputies. I think we should underscore the point that was raised by Senator Fairbairn in her questioning about the

[Traduction]

Monsieur le président, j'ai apporté également un vidéo, en anglais et en français, d'une durée de 18 ou 19 minutes. Ce vidéo a été réalisé à l'intention des fonctionnaires, mais je pense que vous le trouverez intéressant puisqu'il illustre la portée et la nature des changements qui résultent de Fonction publique 2000. Je le recommande aux sénateurs, qui y trouveront peut-être un certain intérêt.

Le président: Ce vidéo peut-il être diffusé sur les appareils de télévision que vous avons dans nos bureaux?

M. Edwards: Pas encore, monsieur le président. J'ai vérifié ce matin, mais j'espère qu'il le pourra bientôt.

Le président: Il sera alors plus facile pour nous de le visionner.

M. Edwards: Je regrette ce léger contretemps, mais j'en laisserai tout de même une copie au cas où des sénateurs aimeraient le visionner.

Enfin, monsieur le président, le sénateur Kinsella a posé des questions sur la façon dont la Fonction publique s'adapte à une main-d'oeuvre multiculturelle. J'aimerais profiter de l'occasion pour apporter des précisions à nos réponses de la semaine dernière.

Premièrement, la Commission de la Fonction publique a conçu un atelier intitulé «Diversity and Opportunity for Excellence», qui a été donné pour la première fois en septembre dernier à Winnipeg. Nous avons appris également que Santé nationale et Bien-être social offre un atelier obligatoire d'une journée sur le même sujet et qu'un certain nombre de ministères, tels que les Anciens combattants, se sont dotés d'une politique selon laquelle les comités de sélection devraient comprendre des représentants de divers groupes comme les minorités visibles, les autochtones, les femmes et les handicapés.

Le président: Merci. Je demanderais une motion pour que nous puissions annexer les deux documents apportés ce matin par M. Edwards.

Le sénateur Stewart: Je le propose.

Des voix: D'accord.

(Le texte des documents figurent à l'annexe 6A et 6B.)

Le président: Sénateur Kinsella, je crois comprendre que vous voulez revenir à la question sur laquelle nous avons dû nous interrompre, par manque de temps.

Le sénateur Kinsella: Merci, monsieur le président.

J'ai posé des questions sur quatre sujets. Premièrement, le thème général du moral dans la Fonction publique; deuxièmement, M. Edwards a bien voulu fournir des renseignements sur la gestion de la diversité; troisièmement, l'équité en matière d'emploi et quatrièmement, les comptes à rendre au Parlement.

Une question qui relie le moral et la reddition des comptes me vient à l'esprit. Elle découle un peu de la discussion que nous avons eue lors de notre dernière réunion à propos de la responsabilité accrue qui sera déléguée aux sous-ministres et de notre discussion fort intéressante sur le processus d'évaluation en place et que M. Shortliffe nous a décrit dans le contexte de l'évaluation du rendement des sous-ministres. Je crois que nous devrions souligner l'argument de la sénatrice Fair-

[Text]

importance of upward flow of data, making sure that is factored into the evaluation process of deputy heads. This is not to make the deputy heads's job more difficult, because it is an extremely difficult position with all the different lines of accountability and responsibility that he or she has. Perhaps at a later date we might be interested in having another look at how that process is going, because in part it is one of the many keys to this exciting renewal of the Public Service that PS 2000 is.

One of the areas that affect morale tremendously is dismissal. I would like to know how many management category dismissals there have been in the last two fiscal years. That might be interesting to know, as we would visit that phenomenon perhaps in a couple of years's time to see whether this renewal has diminished or increased or has left constant the numbers of management dismissals. I would like to know, and I think the data is available without divulging personal information, the cost of these management category dismissals. One hears, and one does not know whether it is true or not, that in some instances there are very nice settlements; in other instances, not very generous settlements. If we could have that information, Mr. Chairman, I would appreciate it.

Mr. Edwards, how is the issue of employment equity part and parcel of PS 2000?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, I shall try to answer on two levels. I indicated in testimony last week that a primary thrust of Public Service 2000 is to achieve, over a few years, a substantive increase in the quality of people management, and that includes the responsibility of managers for employment equity. I believe I referred to the primary recommendation of the excellent report entitled "Beneath the Veneer", which essentially stated that it is not through techniques and changes in procedures that there will be improvement on employment equity, but through commitment of management to making this a major part of the management agenda; that is it should be treated like any other management priority. There should be proper analysis, planning, execution, review and holding to account and all the other things that go with it. That would be the first part of my overall response. However, I would like to go beyond that into some very specific changes that are flowing from Public Service 2000.

First, through the classification system, we are going to end the last vestiges of class structure, in the social sense of class or caste, by eliminating what is now known as the administrative support group. We have always visualized the clerical and secretarial staff being at a certain level, and then above that are the people who are officers. That will disappear. What that should do is make it easier for staff who have the talent to move from what used to be one category to another and what will now be one single occupational group, so that the opportunity for advancement should be eased.

[Traduction]

bairn dans ses questions sur l'importance de la communication des renseignements aux niveaux supérieurs, pour s'assurer qu'on tient compte de ce facteur dans l'évaluation des sous-ministres. Cette mesure ne vise pas à rendre la tâche des sous-ministres encore plus difficile, parce qu'elle est déjà extrêmement difficile, compte tenu des nombreuses délégations de responsabilité. Nous pourrions peut-être examiner un jour l'évolution de ce processus parce qu'il constitue l'un des nombreux facteurs clés de ce renouveau stimulant de la Fonction publique qu'est Fonction publique 2000.

Les mises à pied sont l'un des aspects qui influencent grandement le moral. J'aimerais savoir combien il y a eu de mises à pied dans la catégorie de la gestion au cours des deux derniers exercices. Il pourrait être intéressant de le savoir, parce que nous examinerons ce phénomène, peut-être dans une ou deux années, afin de déterminer si le renouveau de la Fonction publique aura entraîné une baisse ou une hausse du nombre de ces mises à pied ou si elles seront demeurées constantes. J'aimerais connaître, et je pense que les données peuvent être communiquées car il ne s'agit pas de renseignements personnels, le coût des mises à pied dans la catégorie de la gestion. On entend dire, et on ne sait pas si c'est vrai ou non, que des indemnités de départ très alléchantes sont parfois accordées et que, dans d'autres cas, elles le sont beaucoup moins. Si nous pouvions obtenir ces renseignements, monsieur le président, j'en serais très reconnaissant.

Monsieur Edwards, comment la question de l'équité en matière d'emploi est-elle intégrée à Fonction publique 2000?

M. Edwards: Monsieur le président, j'essaierai de répondre sous deux angles. J'ai indiqué dans mon témoignage la semaine dernière qu'un grand objectif de Fonction publique 2000 consiste à obtenir, en quelques années, une hausse notable de la qualité des gestionnaires, et notamment de la responsabilité des gestionnaires à l'égard de l'égalité en matière d'emploi. Je crois avoir mentionné la recommandation fondamentale de l'excellent rapport intitulé «Au-delà des apparences», qui stipule essentiellement que l'amélioration de l'équité en matière d'emploi ne résultera pas des techniques et des modifications des procédures, mais plutôt de l'engagement des gestionnaires à intégrer l'équité dans leur gestion, c'est-à-dire à la considérer au même titre que les autres priorités de gestion. Cela inclurait l'analyse, la planification, l'exécution, l'examen et la reddition des comptes et tous les autres aspects connexes. Ce serait la première partie de ma réponse générale. J'aimerais toutefois aller plus loin et parler de certains changements particuliers qui découlent de Fonction publique 2000.

Premièrement, par l'entremise du système de classification, nous allons mettre fin aux derniers vestiges d'une structure de classes au sens sociologique du terme, en éliminant ce qu'on appelle la catégorie du soutien administratif. Nous avons toujours pensé que le personnel de bureau et de secrétariat se trouvait à un certain niveau, au-dessus duquel se situaient les cadres. Cette structure disparaîtra. Il devrait donc être plus facile pour des gens de talents de passer de ce qui était autrefois une catégorie vers une autre, vers ce qui sera désormais une seule catégorie professionnelle. Les possibilités d'avancement devraient donc augmenter.

[Text]

The need for formal bridging programs should be somewhat reduced; i.e., there is no longer an artificial barrier that is in place. We are also seeing through the classification system a change whereby we will move to a common evaluation plan for all groups, and this will be within the context of the four factors of the Canadian Human Rights Act, which means that essentially every job should be comparable to other jobs in terms of equal pay for work of equal value.

At the moment, with so many different occupational groups, many on different bases, it is very difficult to come to grips with ensuring that people in jobs that are predominantly female-dominated, or what have you, are in fact being properly compensated. We also have formal commitments, which have been there for some time but I think are being more stressed now, to a degree of preferential access to developmental training so that we do ensure that the numbers coming forward into our key programs whereby people fast-track in the public service, do reflect the various target groups that are identified under employment equity.

There are other changes, changes in the law such as the ending of the "khaki parachute". This is a provision whereby military personnel can compete in internal competitions against other public servants rather than competing, as people leaving Crown corporations compete as external candidates for the jobs—I don't know, but maybe 10,000 jobs that come open to Canadians generally each year. We hope to see, certainly in a formal part of the white paper, amendments to the Public Service Superannuation Act that would encourage opportunities for people to work part time and be fully involved in the pension schemes and other benefits that go with regular employment.

We hope to see easier repayment plans for people who take some years out of the labour force, perhaps to raise children.

We will have also in the law that has been tabled in the House, if it does not change in the House or here, an explicit authority to redress imbalances in regard to employment equity. We need that to clarify beyond any doubt that there is a full authority for the public service and for the government of the day to take action to address imbalances of one kind or another.

There were in fact some 54 recommendations in the task force reports that touched directly or significantly on the field of employment equity, but I hope the examples I have given will illustrate the kind of range. Some of them are legislative, some of them administrative.

Senator Kinsella: Mr. Edwards, does data exist right now as to the number of persons in the management category who are self-identified by visible minority status or by disability or by native status?

Mr. Edwards: I am sure, Mr. Chairman, that there is. I do not have the data with me. I am almost certain that we publish

[Traduction]

La nécessité de programmes officiels de rattrapage devrait diminuer quelque peu, puisqu'il n'y aura plus d'obstacle artificiel. Nous constatons également dans le système de classification une évolution vers un plan d'évaluation commun pour tous les groupes, et ce, dans le contexte des quatre facteurs énoncés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, de façon à ce que tous les postes soient comparables entre eux au point de vue de l'équité salariale.

À l'heure actuelle, il y a tant de groupes professionnels différents, dont un grand nombre reposant sur des bases différentes, qu'il est très difficile de s'assurer que les gens qui se trouvent dans des catégories de postes occupés surtout par des femmes, par exemple, sont rémunérés correctement. Nous avons aussi des engagements officiels—qui existent depuis un certain temps, mais je pense qu'on en parle davantage maintenant—envers une certaine forme d'accès préférentiel à la formation de perfectionnement visant à nous assurer que le nombre de personnes inscrites à nos grands programmes d'ascension professionnelle accélérée dans la Fonction publique est proportionnel aux divers groupes cibles de l'équité en matière d'emploi.

Il y a d'autres changements, des changements législatifs tels que celui qui mettra fin à la disposition permettant aux militaires d'être candidats à des concours internes au même titre que les autres fonctionnaires au lieu d'être considérés comme des gens qui quittent une société d'État et qui sont des candidats externes aux — je ne connais pas le nombre exact — 10 000 emplois qui sont généralement offerts aux Canadiens tous les ans. Nous espérons faire officialiser dans la *Loi sur la pension de la fonction publique* des modifications prévues dans le Livre blanc afin d'accroître les possibilités, pour les gens qui ont des emplois à temps partiel, de participer pleinement aux programmes de pension et aux autres programmes d'avantages sociaux qui sont offerts aux employés réguliers.

Nous espérons améliorer les conditions de remboursement pour les personnes qui cessent de travailler pendant quelques années, parfois pour élever leurs enfants.

Le projet de loi déposé à la Chambre prévoit également—si aucun changement n'est apporté à la Chambre ou ici—un pouvoir explicite de redresser les déséquilibres relatifs à l'équité en matière d'emploi. Nous avons besoin de cette disposition pour indiquer hors de tout doute que la Fonction publique et le gouvernement du jour sont pleinement autorisés à prendre des mesures afin de corriger les déséquilibres sous toutes leurs formes.

Il y a eu dans les rapports du groupe de travail 54 recommandations touchant directement ou de manière importante à l'équité en matière d'emploi, mais j'espère que les exemples que je viens de vous donner illustrent la portée des changements envisagés. Certains d'entre eux sont d'ordre législatif, d'autres, de nature administrative.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Edwards, existe-t-il des données actuellement sur le nombre de fonctionnaires de la catégorie de la gestion qui se sont identifiés comme membres de minorités visibles, comme handicapés ou comme autochtones?

M. Edwards: Je suis certain que ces données existent, monsieur le président. Je ne les ai pas sous les yeux. Je suis presque convaincu que nous les publions une fois par année par l'entre-

[Text]

it once a year through the good auspices of the Public Service Commission, but we can certainly provide that information.

Senator Kinsella: Will that data be used to provide the parameters of increasing the participation of visible minorities and native persons and persons with disabilities in the renewed public service, particularly in the management categories?

Mr. Edwards: I am certain that is the case, Mr. Chairman. It will go further than that. We have tended to focus on the numbers actually in the groups. We want to get well behind that to what is happening in the flows, i.e., what is happening in the opportunities for intake and what is happening also on the issue of people leaving.

For instance, in regard to native people, we have known for some time that we have a serious problem of retention, and we have to find out why. "Beneath the veneer" showed some serious problems amongst, I believe, middle to senior level women in regard to retention. We are losing too many disproportionately, and we need to know the reasons for that. So it is not just watching what is happening with the stock. It is watching very much what is happening with respect to where dynamics are taking place. People are coming and people are leaving.

Senator Kinsella: Is that the same phenomenon with persons who are visible minorities?

Mr. Edwards: I cannot answer that, senator. I do not have the information.

Senator Kinsella: Is there a principal operating to the extent that the objective is to have the management category of the Public Service of Canada be reflective of the population generally in terms of these criteria?

Mr. Edwards: Certainly, Mr. Chairman. That is, I guess, the essence of the employment equity drive. It has also had a much longer history through the commitment of the Public Service Commission going back probably initially with fairer participation for Francophones, but flowing through all the present target groups under the topic of representativeness of the Public Service.

Senator Kinsella: Would it be fair to say that, as we sit here today, there is a small percentage of the total of deputy ministers, ADMs, DGs, who are women?

Mr. Edwards: Disproportionately low?

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Edwards: Relative to the past, no. Relative to what should be, yes. There is no question.

Senator Kinsella: What is the spread between past and what you say it should be?

Mr. Edwards: When I joined the Public Service Commission as a commissioner in 1976, I am certain that we could have counted the number of women executives probably on our two hands. Today, we have many dozens who are—not many dozens. I imagine we are probably around 10, 14 percent. I do not have the figures at my fingertips. However, that is a very large number relative to what we were talking back in those days.

[Traduction]

mise de la Commission de la Fonction publique, mais nous pouvons certainement vous les communiquer.

Le sénateur Kinsella: Ces données serviront-elles à définir les paramètres de la hausse de la participation des minorités visibles, des autochtones et des handicapés dans la Fonction publique renouvelée, en particulier dans les catégories de la gestion?

M. Edwards: Certainement, monsieur le président. Nous irons même plus loin. Nous avons eu tendance à mettre l'accent sur le nombre de personnes qui font partie de ces groupes. Nous voulons aller plus loin et voir ce qui arrive aux mouvements, c'est-à-dire aux possibilités d'entrée, et ce qui arrive lorsque les gens partent.

Ainsi, en ce qui concerne les autochtones, nous savons depuis un certain temps déjà que nous avons beaucoup de mal à les maintenir et nous devons trouver pourquoi. Le document «Au-delà des apparences» a révélé de graves problèmes de conservation chez les femmes occupant des postes de cadre intermédiaire ou supérieur, je crois. Nous en perdons trop, proportionnellement, et nous devons déterminer la cause de cette perte. Il ne s'agit donc pas simplement d'observer les variations des effectifs. Nous surveillons beaucoup la dynamique. Des gens arrivent et d'autres s'en vont.

Le sénateur Kinsella: Le même phénomène existe-t-il chez les membres des minorités visibles?

M. Edwards: Je ne saurais vous le dire, sénateur. Je n'ai pas cette information.

Le sénateur Kinsella: Existe-t-il un principe selon lequel les critères applicables à la catégorie de la gestion dans la Fonction publique du Canada doivent permettre à cette catégorie d'être représentative de la population en général?

M. Edwards: Certainement, monsieur le président. C'est là l'essence des mesures en vue de l'équité en matière d'emploi. Mais on peut remonter encore plus loin, depuis l'engagement de la Commission de la Fonction publique d'assurer une participation plus équitable des francophones jusqu'aux objectifs actuels relatifs aux groupes cibles pour que la Commission de la fonction publique soit représentative.

Le sénateur Kinsella: Serait-il juste de dire que, à l'heure actuelle, un faible pourcentage de l'ensemble des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux sont des femmes?

M. Edwards: Anormalement faible?

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Edwards: Par rapport au passé, non. Par rapport à ce qu'il devrait être, oui, sans aucun doute.

Le sénateur Kinsella: Quel est l'écart entre le taux passé et ce qu'il devrait être, selon vous?

M. Edwards: Quand je suis devenu commissaire à la Commission de la Fonction publique en 1976, je suis certain que nous aurions pu compter le nombre de cadres supérieurs féminins sur les doigts des deux mains. Aujourd'hui, il y en a bien des douzaines — enfin, pas tant de douzaines. Il y en a probablement de 10 à 14 p. 100. Je ne me souviens pas des chiffres

[Text]

Senator Simard: What is the percentage of that category?

Mr. Edwards: I do not have it with me, senator, but I would imagine it is 12 per cent, maybe. I am told 15.8 per cent, Mr. Chairman.

Senator Simard: May I ask a question? You say compared to 1970. There is no point of comparison as far as I am concerned. You say you do not seem to be totally happy. What are you doing, and what would you have to do to increase it so that it reflects the population?

Mr. Edwards: You are going to have to and this is what has been happening, Mr. Chairman, build up the experienced people for entry into the executive group. One I mentioned earlier under employment equity questioning was that we do have preferential access to developmental programs. We also hold deputies to account for trying to ensure that promising people in employment equity groups are given opportunities to develop their careers. Ultimately, if you have the necessary bench strength, i.e. the numbers just below the executive level, you will start to see that reflected in the executive level.

Senator Simard: If I may followup on what my colleague asked. The management program, management training, is there a set goal that maybe 50 percent of those people would have to be women?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, I wondered whether that might come up, and I do have some figures on that, I believe. Yes. We have only had one year of that program to date, and I think we talked about it a little bit perhaps at the last meeting, but it is the first time I guess in many years that the federal government has had a deliberate policy of bringing in some of the brightest people from universities with business degrees —

Senator Simard: I do not want to discuss that program. We discussed it. The women, the goal that you set yourself, say 50 per cent, is that a criterion of that program?

Mr. Edwards: It is a major consideration and it is reflected in the results of the first year. Senator, 46 per cent were women, which I believe is a good level, particularly in regard to our general intake ratios.

Senator Simard: Thank you.

The Chairman: Senator Kinsella, I think I will move to other members and then come back to you. We will hear Senator Marsden, followed by Senator Stewart and Senator Bolduc.

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman. I would like to follow up on this, because you were kind enough to send me the paper on employment equity issues during the summer, which I appreciate very much.

[Traduction]

exacts. Ce nombre est toutefois très élevé par rapport à ce qu'il était à l'époque.

Le sénateur Simard: Quel est le pourcentage pour cette catégorie?

M. Edwards: Je n'ai pas les chiffres en tête, sénateur, mais je dirais 12 p. 100, peut-être. On me dit qu'il est de 15,8 p. 100, monsieur le président.

Le sénateur Simard: Puis-je intervenir? Vous dites, par rapport à 1970. Il n'y a aucune comparaison possible, en ce qui me concerne. Vous affirmez ne pas être tout à fait satisfait. Que faites-vous, et que devriez-vous faire pour accroître le nombre afin qu'il soit représentatif de la population?

M. Edwards: Il faut, et c'est ce que nous avons fait, monsieur le président, accroître le nombre d'employés chevronnés pour qu'ils puissent entrer dans le groupe des cadres supérieurs. Une chose que j'ai mentionnée au sujet de l'équité en matière d'emploi est l'accès préférentiel à nos programmes de perfectionnement. Nous exigeons également des sous-ministres qu'ils s'assurent que les employés prometteurs des groupes visés par l'équité en matière d'emploi ont la possibilité de progresser dans leur carrière. Au bout du compte, quand on a établi les fondements nécessaires, au niveau juste au-dessous de la direction, on commence à en sentir les conséquences au niveau de la direction.

Le sénateur Simard: Avec votre permission, j'aurais une question dans la même veine. Le programme de gestion, la formation en gestion prévoient-ils expressément, par exemple, que 50 p. 100 des participants seront des femmes?

M. Edwards: Monsieur le président, j'ai pensé que cette question serait posée et j'ai noté quelques statistiques à ce sujet, je crois. Oui. Ce programme n'existe que depuis un an et nous en avons discuté un peu, peut-être à la dernière réunion, mais c'est la première fois depuis de nombreuses années que le gouvernement fédéral cherche délibérément à attirer certains des éléments les plus brillants qui sortent des universités avec des diplômes en affaires —

Le sénateur Simard: Je ne veux pas discuter de ce programme. Nous l'avons fait. Parlons des femmes. L'objectif que vous vous êtes fixés, de 50 p. 100 disons, s'applique-t-il à ce programme?

M. Edwards: Cet objectif est un facteur important, comme en témoignent les résultats de la première année. Il y a eu 46 p. 100 de femmes, sénateur, ce qui est un bon pourcentage, je crois, en particulier quand on tient compte des coefficients à l'inscription.

Le sénateur Simard: Merci.

Le président: Sénateur Kinsella, je vais maintenant céder la parole aux autres membres et reviendrai à vous par la suite. Nous entendrons le sénateur Marsden, puis le sénateur Stewart et le sénateur Bolduc.

Le sénateur Marsden: Merci, monsieur le président. J'aimerais poursuivre dans le même ordre d'idée, parce que vous avez eu l'obligeance de m'envoyer cet été le document sur les questions relatives à l'équité en matière d'emploi. Je vous en sais très gré.

[Text]

This week I was at an employment equity conference where the Bank of Montreal reported on their internal survey. Have you had a chance to see it?

Mr. Edwards: No, I have not.

Senator Marsden: They have, as you know, for many years been following the law and before that developing internal employment equity policies, and their internal survey has some very interesting findings.

As is everyone else who is following employment equity as recommended, you are talking in your plan about flexible work arrangements for family responsibilities. Their employees say that that is a sure-fire way to get trapped out of promotion. If you ask for flexible working arrangements, either you feel as though you are being excluded or you can show evidence that you are being excluded from promotional opportunities.

Their findings are quite interesting. I will not go on at length. However, the bottom line is that as far as the Bank of Montreal is concerned, and they are 75 per cent female workers, they have what they describe as two solitudes; the employment equity, which you may recall the Senate always argued was a rather feeble piece of work legislatively speaking, has really not made much of a difference. In fact, the anticipation, and I mean the kind of quota notion which does not exist but which is in the popular atmosphere, is very damaging and a real setback.

I wonder if you could comment on that and say whether you have attempted to avoid those problems in your plans.

Mr. Edwards: Mr. Chairman, it is fascinating information. I fear that we are compounding some of the steps taken by the Bank of Montreal. For instance, we presently are fascinated with the early results of work-at-home experiments. Where these experiments have been put in place, we have seen some strong evidence that work satisfaction rises and so does productivity. What we do not have is the longitudinal evidence as to what happens to the people's careers.

I have nothing wise to offer on that, other than to take note that whilst there may be short-term advantages, there could be downstream some serious disadvantages to people who wish to remain working at home as opposed to eventually returning full time into offices in the normal fashion.

We are, I think, under quite intense pressure to look at compressed work weeks, flexible hours, and all kinds of alternative work arrangements, including work at home. I do not think in the years that I have been engaged on the edges of this issue that I have ever felt a ground-swell of concern over the career advancements of people choosing those options, but you may want to pursue that with both the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat who are more centrally involved than I am in leading a general form of exercise. It is a disheartening finding, if it can be generalized to the public service.

[Traduction]

J'ai participé cette semaine à un colloque sur l'équité en matière d'emploi au cours duquel la Banque de Montréal a communiqué les résultats de son sondage interne. Avez-vous vu ce rapport?

M. Edwards: Non.

Le sénateur Marsden: Comme vous le savez, la Banque applique la loi depuis de nombreuses années et, même avant, elle avait élaboré des politiques internes relatives à l'équité en matière d'emploi. Le sondage interne a donné résultats très intéressants.

Comme tous ceux qui sont assujettis à l'équité en matière d'emploi et qui appliquent les recommandations connexes, vous parlez dans votre plan d'assouplissement des conditions de travail pour tenir compte des responsabilités familiales. Les employés de la Banque affirment que c'est un moyen inévitable d'être écartés des promotions. La personne qui demande des conditions de travail souples se sent exclue ou peut démontrer qu'elle est exclue des possibilités de promotion.

Les résultats sont très intéressants. Je ne les exposerai pas en détail. Toutefois, la conclusion qui s'impose, dans le cas de la Banque de Montréal, dont les effectifs comptent 75 p. 100 de femmes, est qu'il existe ce qu'on décrit comme deux solitudes, que l'équité en matière d'emploi—et vous vous souviendrez que le Sénat a toujours soutenu que la loi était assez faible—n'a pas changé grand-chose. De fait, les attentes, et j'entends par là l'idée d'un quota qui n'existe pas mais dont on entend parler, sont très néfastes et constituent un obstacle réel.

Je me demande si vous avez des remarques à ce sujet et si vous avez tenté d'éviter ce problème dans vos plans.

M. Edwards: Monsieur le président, ces renseignements sont fascinants. Je crains que nous ne soyons en train d'accentuer certaines des mesures prises par la Banque de Montréal. Ainsi, nous sommes actuellement renversés par les premiers résultats des projets de travail à la maison. Nous avons constaté au cours de ces projets des signes évidents que la satisfaction augmente, tout comme la productivité. Mais nous n'avons pas de preuves longitudinales sur les conséquences pour les carrières.

Je n'ai aucune remarque éclairée sur la question. Je note simplement que, s'il y a des avantages à court terme, il y a peut-être aussi de graves inconvénients à long terme pour ceux qui veulent continuer de travailler à la maison au lieu de retourner travailler à temps plein dans un bureau, comme cela se fait normalement.

Nous subissons des pressions assez fortes afin de permettre des semaines de travail comprimées, des horaires souples et toutes sortes de conditions de travail, dont le travail à la maison. Pendant toutes les années où j'ai dû me pencher sur cette question, je ne pense pas avoir jamais senti un courant de préoccupations au sujet de l'avancement professionnel des personnes qui choisissent ces conditions de travail, mais vous voudrez peut-être poser la question à la Commission de la Fonction publique et au Secrétariat du Conseil du Trésor, que ces questions touchent plus directement que moi. Il serait décevant de constater que cette constatation s'applique aussi à la Fonction publique.

[Text]

Senator Marsden: Well, I am not trying to do that, but—

Mr. Edwards: I know, but it does raise some questions.

Senator Marsden: I think there are further steps to be taken in that area. You have recommended a whole series of benefits and proposals for change which are very impressive and very welcome. I wonder what the report is saying about benefits for same-sex couples. Have you dealt with that issue?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, there are in the reform exercise many specific issues that we really have not got around to. The consolation we take is that, if we do pull off the central goal of improving the quality of people management, eventually we are going to face up to those kinds of issues if they are not being faced up to adequately right now, but I have nothing intelligent to say on the present state of debate on that.

Senator Marsden: DND may lead the way.

Mr. Edwards: They may be forced to.

Senator Marsden: May I just ask one final question, and that is about the question of morale. Consultants who work with the federal public service tell me that they cannot go anywhere without people giving them their CVs and saying, "Is there work anywhere? Anywhere, please." Whether that reflects a reality of downsizing or whether it is the nature of morale, I do not know, and I cannot comment upon it. What I would like to ask you about, though, is whether you think morale of either the public service or citizens is improved or not by the use of private sector language by the public service.

When you talk about clients—and my apologies to all dentists, but that is what it makes me think of do you have any evaluation of whether private sector language has any appeal to citizens as opposed to "the business client", which is a definable and small group?

Mr. Edwards: I would suspect, senator, that would depend on the view of the citizenry at a point in time about the private sector. As we know from polling, there are huge curves in the respect for the skills carried out in the private sector. If at the time there is a high level of respect, and a search to see what we can borrow usefully and adapt to our needs, then it probably is quite.

I think a lot of public servants are so conscious of the differences between the public sector and the private sector that they are probably somewhat turned off by excessive use of comparisons with the private sector. Perhaps there are others who are harder-nosed people who say that it is about time that we get a harder edge inside the public service and more of a results-oriented orientation.

Senator Marsden: You have no evidence? You have not done any evaluation?

Mr. Edwards: No.

Senator Stewart: I may be wrong, Mr. Chairman, but I get the impression that the Public Service 2000 program tends to

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Ce n'est pas mon intention, mais—

M. Edwards: Je le sais, mais cela suscite des —

Le sénateur Marsden: Je pense qu'il y a d'autres mesures à prendre dans ce domaine. Vous avez recommandé toute une série d'avantages sociaux et de propositions de changement très impressionnants et fort bienvenus. Je me demande ce que dit le rapport au sujet des avantages pour les couples du même sexe. Avez-vous réfléchi à cette question?

M. Edwards: Monsieur le président, de nombreuses questions n'ont pas vraiment été abordées dans la réforme. Nous nous consolons en nous disant que si nous faisons accepter l'objectif crucial de l'amélioration de la qualité des personnes qui occupent des postes de gestion, nous devons un jour faire face à des questions de ce genre si nous ne le faisons pas correctement maintenant, mais je n'ai rien de très intelligent à ajouter sur l'état actuel du débat.

Le sénateur Marsden: La Défense nationale fera peut-être oeuvre de pionnier.

M. Edwards: Elle y sera peut-être forcée.

Le sénateur Marsden: Puis-je poser une dernière question au sujet du moral. Des experts-conseils qui travaillent avec la Fonction publique me disent qu'ils ne peuvent aller nulle part sans que des gens leur donnent leur curriculum vitae et leur demandent s'il y a du travail ailleurs, n'importe où. Je ne sais pas si ce comportement est une conséquence de la réduction des effectifs ou dans la nature du moral et je n'ai pas d'opinion sur la question. J'aimerais cependant vous demander si vous pensez que le moral des fonctionnaires ou des citoyens augmente lorsque la Fonction publique reprend le langage du secteur privé.

Quand vous parlez des clients—et mes excuses à tous les dentistes, mais c'est l'analogie qui me vient à l'esprit—pouvez-vous déterminer si le langage du secteur privé attire les citoyens plutôt que les «clients d'affaires», qui sont un petit groupe qu'on peut définir?

M. Edwards: J'ai l'impression, sénateur, que tout dépend de l'opinion que se font les citoyens du secteur privé à un moment donné. Comme le démontrent les sondages, le respect à l'égard des réalisations du secteur privé a des hauts et des bas. Si le respect est élevé et qu'on cherche à déterminer la possibilité de faire des emprunts utiles et d'apporter des adaptations en fonction des besoins, l'attrait est probablement élevé.

Je pense qu'un grand nombre de fonctionnaires sont si conscients des différences entre le secteur public et le secteur privé qu'ils sont probablement dégoûtés par les comparaisons excessives avec le secteur privé. D'autres jugent peut-être sévèrement et estiment qu'il est à peu près temps de serrer la vis dans la Fonction publique et de mettre davantage l'accent sur les résultats.

Le sénateur Marsden: Vous n'avez aucune preuve? Aucune évaluation?

M. Edwards: Non.

Le sénateur Stewart: Je me trompe peut-être, monsieur le président, mais j'ai l'impression que Fonction publique 2000 a

[Text]

focus a good deal of its attention on the managerial sector of the public service. I see Mr. Edwards nodding.

Mr. Edwards: No, not nodding, expressing with body language some disagreement with that statement.

Senator Stewart: But it is only some disagreement.

Mr. Edwards: Yes, that is correct.

Senator Stewart: I want to start by asking if there is a definition of the management category? Obviously, there is, because we have been provided with a list showing the number in the management category by department. Is there a definition of the management category?

Mr. Edwards: Of the management category, yes; it is very precise. It is one of the categories in the public service. It is defined as those senior managers and executives in government departments responsible for the running of those departments.

Senator Stewart: But you have already introduced a distinction. You say the "senior" people.

Mr. Edwards: Yes, that is correct.

Senator Stewart: But there are junior managers who are not in the management category.

Mr. Edwards: That is correct. If I might add to that to give you a perspective, about 4,500 would be in the management category. There are probably another 12,000 who are middle managers and at supervisory levels.

Senator Stewart: Am I correct in assuming that the most valuable public servants are not necessarily in the management category?

Mr. Edwards: They are not necessarily in management at all, Senator Stewart.

Senator Stewart: For example, some of them might be in the scientific and professional category. Am I correct in concluding from the response you just now gave that some people in the scientific and professional category would be paid higher than people in the senior management category?

Mr. Edwards: It would be true that some are paid higher than some in the management category. The highest salaries within the regular public service are probably paid to the top level of executives. But there are certainly scientists and professionals who would be earning more than the first or second level. There is an overlap, which is the point I want to make.

Senator Stewart: Let me explain a little bit of the background. I think it will make the question I just asked more pertinent.

In university affairs sometimes very good professors will say, "Good God, I don't want to be a dean, and push paper, never do any research, never do any teaching, but simply push paper." Yet, often, those deans who very often cannot teach or do any research are incompetent to teach or do research—and I do not mean that facetiously. The departments can spare them so they become deans.

Senator Simard: That is a serious accusation.

[Traduction]

tendance à insister beaucoup sur les gestionnaires. Je vois M. Edwards faire signe que oui.

M. Edwards: Je ne fais pas signe que oui, j'exprime avec mon corps que je ne suis pas tout à fait d'accord avec cette affirmation.

Le sénateur Stewart: Un tout petit désaccord.

M. Edwards: Oui.

Le sénateur Stewart: Je vous demanderai d'abord s'il existe une définition de la catégorie de la gestion? De toute évidence, il y en a une, parce qu'on nous a remis une liste indiquant le nombre de personnes dans cette catégorie, par ministère. Existe-t-il une définition de la catégorie de la gestion?

M. Edwards: Oui, il y a une définition très précise. C'est une des catégories de la Fonction publique. Elle comprend les cadres supérieurs et la haute direction des ministères chargés de diriger ces ministères.

Le sénateur Stewart: Mais vous établissez déjà une distinction, puisque vous parlez de cadres «supérieurs».

M. Edwards: En effet.

Le sénateur Stewart: Mais il y a des cadres débutants qui ne font pas partie de la catégorie de la gestion.

M. Edwards: Oui. J'ajouterais, afin de vous donner un ordre de grandeur, qu'il y a environ 4 500 membres de la catégorie de la gestion et probablement 12 000 autres cadres intermédiaires occupant des postes de supervision.

Le sénateur Stewart: Ai-je raison de supposer que la plupart des fonctionnaires de valeur ne font pas nécessairement partie de cette catégorie?

M. Edwards: Il ne se trouvent peut-être pas du tout dans cette catégorie, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Par exemple, certains d'entre eux pourraient faire partie de la catégorie scientifique et professionnelle. Ai-je raison de conclure, d'après la réponse que vous venez de me donner, que certains fonctionnaires de la catégorie scientifique et professionnelle sont mieux rémunérés que des membres de la haute direction?

M. Edwards: Il est vrai que certains sont mieux payés que certains membres de la catégorie de la gestion. Les salaires les plus élevés dans la Fonction publique régulière sont probablement versés à la haute direction. Mais il y a certainement des scientifiques et des professionnels qui gagnent plus que les gestionnaires du premier et du deuxième niveau. Il y a un chevauchement, c'est ce que je veux vous faire comprendre.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi d'expliquer un peu le contexte. Je pense que cela rendra encore plus pertinente la question que je viens de vous poser.

Dans les universités, de très bons professeurs affirment parfois qu'ils ne veulent pas devenir doyens. Ils ne veulent pas devenir des gratte-papier, cesser de faire de la recherche et cesser d'enseigner. Or souvent, les doyens ne peuvent pas enseigner ni faire de la recherche; ils ne sont pas compétents pour enseigner ou faire de la recherche—et je ne blague pas. Les facultés peuvent se passer d'eux, alors ils deviennent doyens.

Le sénateur Simard: C'est une accusation très grave.

[Text]

Senator Stewart: I intend it as a serious accusation, Senator Simard.

So, some become deans, and perhaps Vice-Presidents. Nevertheless, these people are regarded as the very important persons at the universities.

Senator Simard: You would think so, anyway.

Senator Stewart: Yes, and they very often attract the best offices and salaries, et cetera. How much of that is happening in the public service? Do the drones rise to the top?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, I might be in a conflict of interest in trying to respond to that question.

I would like to believe that first-rate administrators have risen to the top flight administrative jobs in the government, and that first-rate scientists and professionals have risen to the top in their areas.

You can rise very high by any yardstick in the scientific and professional area, or other functional specialties, such as foreign service and what have you, but I do not believe you can any longer end up with salaries that would exceed the Assistant Deputy Minister level.

At one time I believe we had one class called "research scientists" whose top level had no maximum to it. But I believe there may well be a maximum now, But I don't know.

Senator Stewart: Let us move to a related question.

Looking at your list I find that, for example, Environment has 253 managers. Industry, Science and Technology has 278 managers. I believe that one is the second highest in all departments. Then, of course, we go to the Supreme Court of Canada, which has one manager.

My point is that there is obviously a great diversity concealed by the category "management".

Mr. Edwards: Yes.

Senator Stewart: Here we are talking about managers as if they are peas in a pod. Clearly, these are very different kinds of vegetables. The fellow who is the manager of the Supreme Court is very different from the manager in Transport or Public Works. My question is how realistic is our discussion, given the vast diversity within the management category?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, there is some realism to the discussion. Particularly where I share with you, senator, as is formally part of the White Paper, is the intent to rename it as the executive group rather than the management category, for precisely the reasons you state, senator. There are a lot of people in there who are not operational managers; they are part of the management team or the executive team. They may supervise no one but have a major input to the function and direction of the department, the policy initiatives, and perhaps program design. They may be internal auditors. They could be top-flight personnel specialists in large departments.

If you were to track the size of the department against those findings, you would find some correlation. Large departments tend to get more than small ones. You would find within large

[Traduction]

Le sénateur Stewart: J'y compte bien, sénateur Simard.

Donc, certains deviennent doyens, et peut-être vice-recteurs. Ils sont toutefois considérés comme des gens très importants dans les universités.

Le sénateur Simard: C'est ce que vous pensez, en tous cas.

Le sénateur Stewart: Oui, et très souvent ils obtiennent les meilleurs bureaux, les meilleurs salaires, etc. Dans quelle mesure est-ce la même chose dans la Fonction publique? Est-ce que les incompetents se hissent au sommet?

M. Edwards: Monsieur le président, je me mets peut-être en situation de conflit d'intérêts si je réponds à cette question.

J'ose croire que les administrateurs de calibre obtiennent les postes d'administrateurs de premier rang au gouvernement et que les scientifiques et professionnels de calibre se hissent au sommet dans leurs domaines.

On peut aller très loin, peu importe la façon de le mesurer, dans les domaines scientifiques et professionnels ou dans toute autre spécialité, telle que le service extérieur, mais je ne crois pas qu'on puisse encore se retrouver avec un salaire dépassant celui d'un sous-ministre adjoint.

Il y a eu à une certaine époque une catégorie que nous appelions les «chercheurs scientifiques», pour laquelle aucun plafond n'était prévu au niveau le plus élevé. Mais je pense qu'il y a maintenant un plafond. Je n'en suis pas certain toutefois.

Le sénateur Stewart: Passons à une question connexe.

En regardant votre liste, je constate, par exemple, qu'il y a 253 gestionnaires au ministère de l'Environnement. Je pense qu'un seul autre ministère en a davantage. À l'autre extrême, la Cour suprême ne compte qu'un gestionnaire.

La catégorie de la «gestion» est donc très variée.

M. Edwards: Oui.

Le sénateur Stewart: Ici on semble mettre tous les gestionnaires dans le même panier. Mais il y a de grandes différences. Le gestionnaire de la Cour suprême est très différent du gestionnaire des Transports ou des Travaux publics. Dans quelle mesure notre discussion est-elle réaliste, étant donné la très grande diversité de la catégorie de la gestion?

M. Edwards: Monsieur le président, elle est réaliste jusqu'à un certain point. Surtout quand je vous dis, sénateur, comme on l'affirme officiellement dans le Livre blanc, qu'il est question d'en changer le nom, pour l'appeler le groupe de direction, précisément pour les raisons que vous évoquez. Bien des gens ne sont pas des gestionnaires de l'exploitation. Il font partie de l'équipe de gestion ou de l'équipe de direction. Il ne supervisent peut-être personne mais ils contribuent largement à la fonction et à la direction du ministère, à l'élaboration des politiques et peut-être à la conception des programmes. Ils sont peut-être des vérificateurs internes, peut-être des spécialistes de niveau supérieur dans les grands ministères.

Si vous compariez ces constatations à la taille des ministères, vous verriez des liens. Les grands ministères ont tendance à compter davantage de gestionnaires que les petits. Au sein

[Text]

departments, or small departments as groupings, that those with heavy policy roles tend to have higher numbers than others.

One can play with them for hours and ask oneself all sorts of questions as to why it is that department "A", which seems so similar to another department in terms of its policy role and scale of operation, has very different numbers. That is often the pursuit of central agencies, as they examine the structures of departments.

Senator Stewart: For example, Finance has 98 managers, while Fisheries and Oceans has 152. I could make a guess about the explanation, but would you spell it out for us?

Mr. Edwards: What I will spell out is what you are guessing: namely, there are a lot of top-flight, highly paid policy specialists in the Department of Finance.

Senator Stewart: And they are managers?

Mr. Edwards: They are part of the management category, which I think is misleading, which is why we plan to call it the executive group.

In the case of Fisheries and Oceans, as you anticipate, there are a lot of operational managers running major operational responsibilities from one side of the country to the other.

Senator Stewart: You said a moment ago, and I cannot quote your very words, something to the effect that professional people could go up a professional ladder; management people could go up a management ladder. Perhaps I will do this anecdotally, Mr. Chairman.

Years ago, when I was a member of the House of Commons coming from Nova Scotia, I inevitably had a good deal to do with the Department of Public Works, which at that time had a great deal to do with small craft harbours. I thought the engineers in the Department of Harbours and Rivers were excellent. They knew the coast. They knew the local requirements. But again and again they would comment to me—and I became Parliamentary Secretary to the department so they felt some freedom to make these comments—that so and so back in the office, who is the manager, doesn't know anything about harbours and rivers. "If only that fellow who knows nothing about civil engineering would go away, we could get something done," they would say.

How often does it happen that people come out of university, start on the bottom rung of the management or executive ladder and gradually work up one way and another and know very little about the front-line operations of the department which they are supposed to manage. How do you get over that problem? Or do you get over it?

Mr. Edwards: There will always be tension between a managerial occupational stream and the professionals and scientists who are ultimately supervised by that first stream. You get over it, or you bring it within some reasonable balance, by there being a degree of modesty on the part of the managerial stream. That is to say, they do not think they know things that they do not know, but that they are experts, or should be experts, in the designing and planning process. The

[Traduction]

des grands ministères, ou des petits, ceux dont les rôles de politique sont très importants ont tendance à en compter davantage que les autres.

On peut jouer avec les chiffres pendant des heures et se poser toutes sortes de questions. On peut se demander pourquoi le ministère A, qui paraît si semblable à un autre, du point de vue de sa taille et de son rôle de politique, ne compte pas le même nombre de gestionnaires. Ce sont des questions que les organismes centraux se posent souvent quand ils examinent les structures des ministères.

Le sénateur Stewart: Par exemple, il y a 98 gestionnaires aux Finances, et 152 à Pêches et Océans. Je peux deviner l'explication. Mais pouvez-vous nous la donner?

M. Edwards: Mon explication confirmera votre supposition. Il y a un grand nombre de spécialistes de politique de niveau supérieur et très bien rémunérés aux Finances.

Le sénateur Stewart: Sont-ils gestionnaires?

M. Edwards: Ils font partie de la catégorie de la gestion, ce qui porte à confusion, selon moi, et c'est pourquoi nous avons l'intention de parler plutôt du groupe de direction.

À Pêches et Océans, comme vous le supposez, il y a un grand nombre de gestionnaires de l'exploitation qui occupent des fonctions opérationnelles d'un bout à l'autre du pays.

Le sénateur Stewart: Vous avez affirmé il y a un moment, et je ne peux citer vos termes exacts, que les professionnels pouvaient grimper dans l'échelle professionnelle; que les gestionnaires pouvaient grimper dans l'échelle de la gestion. Si vous le permettez, monsieur le président, je vais raconter une anecdote à ce sujet.

Il y a des années, quand j'étais député de la Nouvelle-Écosse, j'avais inévitablement beaucoup de contacts avec les Travaux publics qui, à l'époque, s'occupait beaucoup des ports pour petites embarcations. Je trouvais les ingénieurs de la Direction du génie des ports et des rivières excellents. Ils connaissaient la côte. Ils connaissaient les besoins locaux. Mais ils ne cessaient de me dire—et quand je suis devenu secrétaire parlementaire au ministère, ils se sont sentis libres de me faire ces remarques—que tel ou tel type, dans son bureau, le gestionnaire, ne connaissait rien des ports et des rivières. Ils me disaient que si ces gens qui ne connaissaient rien s'en allaient, ils pourraient faire leur travail.

Combien de fois voyons-nous des gens sortir de l'université et commencer au bas de l'échelle, gravir peu à peu les échelons sans connaître vraiment les opérations quotidiennes du ministère qu'ils sont censés diriger. Comment surmonter cette difficulté? Peut-on la surmonter?

M. Edwards: Il y aura toujours des tensions entre les gestionnaires et les professionnels et scientifiques que les gestionnaires supervisent. On surmonte la difficulté ou on établit un équilibre raisonnable lorsque les gestionnaires font preuve d'une certaine humilité. Autrement dit, les gestionnaires ne pensent pas tout connaître, mais ils savent qu'ils sont des experts—ou devraient l'être—de la conception et de la planification.

[Text]

substance that goes into a lot of that planning process will have to come from the specialists.

There has been plenty of evidence in the literature of the dangers of putting highly qualified specialists into the responsibility of running organizations. It can be a disaster. It is not always the case. There are some of my colleagues who came up through very specialized streams, crossed over into management and are today some of the best Deputy Ministers in government. So it really does depend on one's ability to make that transition.

Senator Stewart: You have agreed that there is a real danger in having people who have seen the world simply from the management side.

Mr. Edwards: True.

Senator Stewart: What provision is there to ensure that people who wish to make the transition from the working side of the world to the management side of the world can make that transition?

Mr. Edwards: From the professional side to the managerial side?

Senator Stewart: Yes.

Mr. Edwards: It has not been that difficult. If we were to analyze today the deputy minister community, and we were having a brief discussion about this with some of my colleagues not so long ago, we would probably find a high proportion who are former foreign service officers, former economists or former engineers. It is by no means a clear administrative stream, as, for instance, in the United Kingdom, which has an explicit administrative stream, and it is difficult for professionals and scientists to make the crossover.

Senator Stewart: Has any analysis been made—it could be, because we are dealing with a relatively small number of career lines—as to where these people come from in terms of their previous experience?

Mr. Edwards: We could get that for you.

Senator Stewart: I do not want to impose, if it is too complicated.

Mr. Edwards: We could get you the information. How comprehensive it is, I do not know; but, I am certain there must be a way of doing it by a sampling. When Robert Giroux, the Chairman of Public Service Commission, comes before the committee, I could alert him in advance, and he could share that information with the committee.

Senator Bolduc: Under the management category, your table includes what you call "Executive" and another category. You had two categories. You had executive and senior manager, and both of them have been included in what you call "Management".

Mr. Edwards: Yes, that is the management category.

[Traduction]

cation. La matière d'une grande partie de cette planification est fournie par les spécialistes.

De nombreuses études ont fait ressortir le danger de placer des spécialistes hautement qualifiés à des postes de commande. Cela peut mener au désastre. Pas toujours cependant. Certains de mes collègues ont gravi les échelons dans des domaines très spécialisés avant de devenir gestionnaires et ils sont désormais les meilleurs sous-ministres du gouvernement. Tout dépend donc de la capacité d'effectuer cette transition d'un domaine à l'autre.

Le sénateur Stewart: Vous avez convenu qu'il existe un danger réel de se fier à des gens qui n'ont vu le monde que sous l'angle de la gestion.

M. Edwards: Oui.

Le sénateur Stewart: Quels sont les mécanismes qui permettent aux personnes qui le souhaitent de passer du côté actif du monde au côté gestion et qui leur donnent les moyens de le faire?

M. Edwards: Du côté professionnel au côté des gestionnaires?

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Edwards: Cela n'a pas été si difficile que cela. Si l'on examinait aujourd'hui le groupe des sous-ministres, et nous en avons parlé avec certains de nos collègues il n'y a pas très longtemps, nous constaterions probablement qu'il contient un fort pourcentage d'anciens agents du service extérieur, d'anciens économistes ou d'anciens ingénieurs. Il n'existe pas de filière purement administrative comme c'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni, où l'existence d'une filière administrative structurée rend difficile aux professionnels et aux scientifiques le passage d'une catégorie à l'autre.

Le sénateur Stewart: A-t-on déjà étudié—cela est possible parce que il s'agit d'examiner un nombre relativement restreint de types de carrière—l'expérience antérieure de ces personnes?

M. Edwards: Nous pourrions vous fournir ces renseignements.

Le sénateur Stewart: Je ne voudrais pas abuser de votre bonté, si cela est trop compliqué.

M. Edwards: Nous pourrions vous procurer ces renseignements. Je ne sais pas s'ils sont véritablement complets mais je suis convaincu qu'il doit être possible de faire cette étude par échantillonnage. Je pourrais signaler votre intérêt à M. Robert Giroux, le président de la Commission de la fonction publique, et il pourrait vous communiquer cette information lorsqu'il comparaitra devant le comité.

Le sénateur Bolduc: La catégorie gestion qui figure dans votre tableau comprend ce que vous avez appelé la catégorie «direction» et une autre catégorie. Il y avait deux catégories. Il y avait la direction et la gestion supérieure, mais ces deux catégories font partie de ce que vous appelé «la gestion»?

M. Edwards: Oui, c'est la catégorie de la gestion.

[Text]

Senator Bolduc: That would explain the great increase between 1972 and 1982, because the categories were joint categories in 1982?

Mr. Edwards: That is correct.

Senator Bolduc: How do you explain the increase from 1982 to 1990? The government has not changed sensibly, in my opinion, in terms of the nature of works, the role, and programs in the last 10 years. It is not a doubling of the population, but it is a very high increase in eight years. I can understand the increase between 1972 and 1982 because of that pulling together of both categories, but I have difficulty in understanding the increase in the years following 1982. In other words, you had approximately 2,500 management people. Now you have 4,700.

Mr. Edwards: The big jump between 1982 and 1990 is attributable to the bringing in to the management category of the top levels of the foreign service. Senator Stewart mentioned the high number of executives or management category people who are identified with External Affairs. That is largely what accounts for this.

Senator Bolduc: There are about 350 of those people; but, when you look at the total picture, it is only one-seventh of the increase.

Mr. Edwards: In 1982, we had 93 people, from our records, in the management category at External Affairs. By 1985, we had 414.

Senator Bolduc: I understand that. That means an increase of approximately 300, because the foreign offices were included in that figure. Even with that increase, there is a big difference between 2,500 and 4,500, and I have difficulty understanding that. Some departments have probably regionalized their services, and you have regional directors. However, it is still a large increase.

Mr. Edwards: To put more precision on it, and the senator has done his calculations well, in 1982 there were 3,175 and today there are 4,775. The bulk of that increase came about through the jump between 1982 and 1984, when we added in these 300 or so from External Affairs. However, that is not the whole explanation. You are quite correct.

Senator Bolduc: One way of managing your people, of course, is, if you do not have a big increase in salary, you just upgrade the people with an administrative promotion so that they receive salary increases without any decisions being made, for example, in collective agreements. You may say "no" to that, but you give promotions to people inside so that the costs are increasing and the numbers are there by reclassification. That is what I wanted to stress.

If the foreign service officers are in the management category, how do you explain the increase in administration in the foreign service—which has nearly doubled from 16 per cent to

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Cela expliquerait la forte augmentation qui a été enregistrée entre 1972 et 1982, parce qu'on a réuni ces deux catégories en 1982?

M. Edwards: C'est cela.

Le sénateur Bolduc: Comment expliquez-vous l'évolution qui s'est produite en 1982 et 1990? Le gouvernement n'a pas changé de façon notable, c'est du moins ce que je pense, pour ce qui est de ses tâches, de son rôle et des programmes depuis une dizaine d'années. Il n'y a pas eu doublement de la population mais c'est tout de même une augmentation très forte en huit ans. Je peux comprendre l'augmentation enregistrée entre 1972 et 1982, parce qu'elle s'explique par le regroupement de deux catégories mais je m'explique mal l'augmentation postérieure à 1982. Autrement dit, il y avait environ 2 500 gestionnaires, alors qu'il y en a maintenant 4 700.

M. Edwards: La forte croissance enregistrée entre 1982 et 1990 est attribuable à l'inclusion des niveaux supérieurs du service extérieur dans la catégorie de la gestion. Le sénateur Stewart a parlé du grand nombre de personnes appartenant à la catégorie de la gestion ou de la direction qui font partie des Affaires extérieures. C'est ce qui explique principalement cette augmentation.

Le sénateur Bolduc: Ces personnes représentent environ 350 fonctionnaires mais lorsqu'on examine les chiffres globaux, cela ne représente qu'un septième de l'augmentation.

M. Edwards: En 1982, il y avait 93 personnes, d'après nos dossiers, qui faisaient partie de la catégorie de la gestion aux Affaires extérieures. En 1985, il y en avait 414.

Le sénateur Bolduc: Je comprend fort bien. Cela représente une augmentation d'environ 300 parce que les agents du service extérieur sont compris dans ce chiffre. Cependant, même en tenant compte de cette augmentation, il y a une grande différence entre 2 500 et 4 500 et c'est ce que j'ai du mal à comprendre. Il est possible que certains ministères aient régionalisé leurs services et il y a les directeurs régionaux. Cela représente toutefois une augmentation très forte.

M. Edwards: Si je peux apporter quelques précisions, et le sénateur a très bien fait ses calculs, en 1982, il y avait 3 175 gestionnaires et aujourd'hui, il y en a 4 775. Le gros de cette augmentation s'est produit d'un seul coup entre 1982 et 1984 lorsque nous avons ajouté ces quelques 300 personnes qui provenaient des Affaires extérieures. Cela n'explique cependant pas tout. Vous avez parfaitement raison.

Le sénateur Bolduc: Une façon de gérer votre personnel, bien entendu, si vous ne pouvez accorder une forte augmentation de salaire, est d'accorder une promotion administrative de sorte que le fonctionnaire reçoit une augmentation de salaire sans qu'il y ait lieu de modifier, par exemple, la convention collective. Vous semblez dire «non», mais vous accordez aux gens de l'interne des promotions qui entraînent une augmentation des coûts, c'est ce que les chiffres indiquent, par re-classification. C'est l'aspect que je voulais souligner.

Si les agents du service extérieur font partie de la catégorie de la gestion, comment expliquez-vous l'augmentation dans l'administration à l'étranger et le service extérieur—qui a presque doublé passant de 16 à 29 pour-cent—si le service exté-

[Text]

29 per cent—if the foreign service has been put in the management category? I have difficulty with that as well.

Mr. Edwards: It is only the upper levels of the foreign service that were switched. There are still some foreign service people in the figures running through from 1972 to 1990; but the basic explanation is a shift in the public service towards knowledge-type workers, computer people, and an increase in financial staff. I would stress that these are not absolute increases. These are shares. As we devolve our operational staff to third-party delivery, that will automatically push up the proportion in the administrative and foreign service.

Senator Simard: Can you repeat that last comment?

Mr. Edwards: Over the last 20 years, there has been a shift of many of our operational workers out of the public service. We deliver through third-party delivery, local communities, Indian bands, etcetera. As you reduce the numbers there, the proportion falls there, which forces up the proportion elsewhere.

When I joined the public service 25 years ago, the dominant groups by far were the operational category and the administrative support. The administrative support category has been heavily cut back through the impact of technology, and the operational category has experienced a lot of movement to third-party delivery.

Senator Bolduc: As the service becomes more highbrow and intellectual, I do not understand why the scientific and professional category does not take another share. At the same time, I am surprised by the fact that at 10 per cent, you have only 12 per cent technical people. In every professional office in Montreal or Toronto, you have at least four or five technical people for one engineer. Here, it is one for one.

Mr. Edwards: There may be problems of definition which throw that off. On the scientific and professional side, what you are seeing is a relatively unchanged commitment of government to science and professional activity. Our research establishments today are not larger. They may be smaller than they were years ago. So there is a downward pressure there.

On the technical end, I do not have the breakdown, but I imagine that a good number of those individuals are electronic technicians, and their increase has been higher than this would suggest. There may well be other kinds of technicians that are associated with work that has moved out of the public service. I just do not know. It is too aggregated for me to offer you persuasive arguments about the composition of the moves.

Senator Bolduc: You had said that outside of those 4,000 individuals at the top—because you will have a reduction of

[Traduction]

rieur a été placé dans la catégorie de la gestion? J'ai également du mal à comprendre cela.

M. Edwards: Seuls les échelons supérieurs du service extérieur ont changé de catégorie. Les chiffres se rapportant aux années 1972-1990 englobent encore certaines personnes du service extérieur; mais la principale explication est que la fonction publique a été modifiée par l'arrivée de spécialistes, d'informaticiens et une augmentation du personnel formé en économie. Je voudrais souligner qu'il ne s'agit pas là d'augmentation en termes absolus. Cela représente des pourcentages. La réduction du personnel opérationnel qu'entraînera le recours à la sous-traitance aura automatiquement pour effet d'accroître le pourcentage représentant le service extérieur et le service administratif.

Le sénateur Simard: Pouvez-vous répéter votre dernier commentaire?

M. Edwards: Depuis 20 ans, une bonne partie de notre personnel opérationnel a quitté la fonction publique. Dans le cas des collectivités locales, des bandes indiennes, nous utilisons la sous-traitance. Lorsque le nombre des fonctionnaires dans ces catégories diminue, le pourcentage baisse lui aussi, ce qui a pour effet d'augmenter les pourcentages correspondant aux autres catégories.

Lorsque je suis entré dans la fonction publique il y a 25 ans, les principaux groupes étaient de loin la catégorie opérationnelle et le soutien administratif. La catégorie du soutien administratif a beaucoup diminué en raison des nouvelles technologies et la catégorie opérationnelle a beaucoup évolué à cause de la sous-traitance.

Le sénateur Bolduc: À mesure que la fonction publique comprend davantage d'intellectuels et de théoriciens, je pense que la catégorie scientifique et professionnelle devrait augmenter, ce qui n'est pas le cas. Parallèlement, le fait qu'à 10 pourcent il y ait uniquement 12 pourcent de techniciens me surprend. Dans les bureaux professionnels de Montréal ou de Toronto, il y a toujours au moins quatre ou cinq techniciens par ingénieur. Ici, c'est un pour un.

M. Edwards: Ce sont peut-être les problèmes de définition qui font baisser ces pourcentages. Pour la catégorie scientifique et professionnelle, vous pourrez constater que le gouvernement n'a pas, pour l'essentiel, modifié sa position à l'égard des activités scientifiques et professionnelles. Nos établissements de recherche ne sont pas aujourd'hui plus importants qu'ils ne l'étaient. Il est possible qu'ils soient plus petits qu'ils ne l'étaient il y a des années. Il existe donc une pression à la baisse dans ce secteur.

Pour ce qui est de la catégorie technique, je ne connais pas la répartition, mais je penserais que la plupart de ces gens sont des techniciens électroniques et que leur nombre a augmenté beaucoup plus que cela ne semble l'indiquer. Il se peut que d'autre type de techniciens ait quitté la fonction publique. Je n'en sais vraiment rien. Ces chiffres sont trop globaux pour que je puisse vous donner une explication convaincante de leur évolution.

Le sénateur Bolduc: Vous avez dit qu'en plus de ces 4 000 personnes qui se trouvent aux échelons supérieurs—parce que

[Text]

500 people in the next two years—you also have about 12,000 middle managers. Some are classified as professionals. For example, an engineer who is working on the wharf on the West Coast is probably classified in that category because he supervises people. Some of them are also in the foreign service or the administrative category. Some of these individuals might also be the top people of an operational group. Your figure was 12,000, roughly. Are you sure of that number, or is it just a guess?

Mr. Edwards: What I am basing it on is that we have about 20,000 people who are excluded from membership in unions. Some of those are confidential. My secretary is excluded, for example. I am estimating that approximately 12,000 are middle management or supervisors, and they would be in all of those groups. The dominant numbers would be in the administrative and foreign service, with the accent on the administration side.

Senator Bolduc: In the British civil service structure, you have the administrative group that goes up to the top and the technical people or professional people on the other side. You have a joint category as well. They call them scientific advisors. Their salaries would not be as high as a parliamentary secretary's, but maybe something like the associate or the assistant undersecretary.

Here in Canada, if I understand the structure well, our professional or scientific people are not paid as well as their counterparts in Britain. However, when one or two in the various departments prove to be outstanding individuals, they are put aside in the management category. Is that the explanation you gave us? So the structure is like this, rather than being like that with a joint here.

Mr. Edwards: That is fair. I will be curious to read *Hansard* on what you just did.

Senator Bolduc: I mention that, because Senator Stewart asked you a question.

I did a study about 10 years ago on the evolution of the civil service in our province. What I discovered is that from 1962-63 to the end of the 1970s all the top positions were held by professional people. An individual was required at the Justice Department because he was a damned good lawyer, and they would be put him in charge as deputy minister. So the structure of the higher civil service was built with professional people. They used to come to us at 45 years of age. They would be there for 20 years, get a pension and retire. That was the usual way.

When the civil service was reorganized, we saw a definite victory of social science at the top in most departments. Some engineers and professionals have developed into top civil servants as well, but the great majority have come from economics, political science, and sociology. They were perhaps a little more disciplined to serve the minister in the new category when the government intervened. The ministers probably thought they were better served by that type of individual. The

[Traduction]

ce nombre va être réduit de 500 personnes au cours des deux prochaines années—il y a également 12 000 cadres intermédiaires environ. Un certain nombre d'entre eux font partie de la catégorie professionnelle. Par exemple, l'ingénieur qui travaille sur un quai de la côte ouest est sans doute classé dans cette catégorie parce qu'il a un rôle de surveillance. Il y en a également dans la catégorie du service extérieur ou de l'administration. Ces personnes pourraient également se trouver au sommet d'un groupe opérationnel. Le chiffre que vous avez avancé est d'environ 12 000. Êtes-vous certain de ce chiffre ou est-ce une simple approximation?

M. Edwards: Je me suis basé sur le fait qu'il y a environ 20 000 fonctionnaires qui ne peuvent faire partie d'un syndicat. Certains de ces postes sont confidentiels. Ma secrétaire ne peut être syndiquée, par exemple. C'est pourquoi j'évalue à environ 12 000 les cadres supérieurs et les surveillants, et ces personnes font partie de ces divers groupes. La plupart font partie de la catégorie de l'administration et du service extérieur, avec une majorité du côté administration.

Le sénateur Bolduc: Dans la structure de la fonction publique britannique, il y a le groupe administratif qui va jusqu'au sommet de la pyramide et les techniciens ou les professionnels, de l'autre côté. Il y a également une catégorie mixte. On les appelle les conseillers scientifiques. Ils ne sont pas autant payés qu'un secrétaire parlementaire mais leur rémunération se rapproche de celle d'un sous-secrétaire adjoint.

Ici, au Canada, si j'ai bien compris cette structure, les fonctionnaires professionnels ou scientifiques ne sont pas aussi bien rémunérés que leurs homologues britanniques. Par contre, lorsqu'on découvre dans les ministères deux ou trois personnes exceptionnelles, elles sont placées dans la catégorie de la gestion. Est-ce bien là l'explication que vous nous avez donnée? Voilà en gros quelle est cette structure, qui ne comprend pas de catégorie mixte.

M. Edwards: C'est à peu près ça. Je serais curieux de lire le compte rendu de vos propos dans le *Hansard*.

Le sénateur Bolduc: J'en ai parlé parce que le sénateur Stewart vous avait posé une question.

J'ai effectué, il y a dix ans environ, une étude sur l'évolution de la fonction publique dans notre province. J'ai constaté qu'entre 1962-1963 et la fin des années 70, on ne trouvait dans les postes supérieurs que des professionnels. Le ministère de la Justice avait besoin de quelqu'un parce qu'il était un excellent avocat et il le plaçait à un poste de responsabilité, comme sous-ministre. C'est ainsi que les postes supérieurs de la fonction publique étaient occupés par des professionnels. Ils arrivaient vers 45 ans, restaient une vingtaine d'années, se méritaient une retraite et arrêtaient ensuite de travailler. Voilà comment cela se passait habituellement.

Lorsqu'on a réorganisé la fonction publique, ce sont les sciences sociales qui ont été les plus représentées au niveau de la direction de la plupart des ministères. Il y avait des ingénieurs et des professionnels mais la grande majorité avait été formée en économie, en science politique ou en sociologie. Ces personnes étaient peut-être davantage disposées à servir leur ministre dans cette nouvelle catégorie, lorsque le gouvernement est intervenu. Les ministres, de leur côté, pensaient probable-

[Text]

problem is that most of our professionals, the engineers particularly, were not well trained for top positions. They were trained for middle management and professional jobs. They were very good people, but at the top a lot of them lacked the training to look at macro situations. That is why we sent a lot of them to school. The situation is now more balanced. I do not know if this is what is happening in Ottawa too, but I would be interested to have the answer to Senator Stewart's question.

Excuse my long intervention, but I think it is a parallel case.

Senator Simard: I am told there is a list called "the high flyers list" in the public service. What is that list and how many people are on it? What is your definition, and who gets on that list, keeping in mind Senator Stewart's question. Or is it just a rumour?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, I can only answer in general terms, because I am not directly involved in it at this stage in my career. There is, in every well-run organization, an attempt to uncover those people who seem to have the promise to rise to the top jobs in the organization. The intent behind that is to make certain that one neither forgets them nor overlooks them when opportunities come up, and, second, if they require more seasoning to take on some of the top jobs, that people watch for opportunities for them to get that kind of seasoning.

There is an annual exercise that is conducted between the Privy Council office, the Public Service Commission, and the Treasury Board, and perhaps with broader inputs than that, to try to uncover this kind of talent in the public service based on input from deputy ministers, perhaps from ministers, from appraisal records, and what have you. It is an annual exercise.

How many names are on it now, I do not know. I assume, as usual, that they are trying to get a balance between a number that they can do something useful about while, on the other hand, having enough names that, as vacancies arise, they can take action accordingly.

Senator Simard: Who has that list?

Mr. Edwards: I believe it is the Privy Council office. As I say, I have not been directly involved in this exercise for some time.

Senator Simard: I believe you told us last week that your institution, perhaps yourself or a member of your team of associates, was responsible for recommending to the government in 1989 that something be done, which turned out to be Public Service 2000, as it is now called. Keeping in mind the goals of the government—in fact, the previous government, too, did a lot of decentralization, some of which benefited Atlantic Canada—was it one of your criteria in your study to keep in mind the much needed, and still need, regional development and job creation? Obviously, I am not just talking

[Traduction]

ment que ce genre de personnes leur fournirait un meilleur service. Le problème est que la plupart de nos professionnels, les ingénieurs en particulier, n'ont pas été suffisamment formés pour occuper des postes de direction. Ils ont été formés pour des postes de cadre intermédiaires et de professionnels. Ils étaient d'excellents fonctionnaires mais rendus aux plus hauts échelons, ils n'avaient pas toujours la formation nécessaire pour examiner les macro situations. C'est pourquoi nous leur avons fait suivre des cours de formation. À l'heure actuelle, la situation est plus équilibrée. Je ne sais pas si c'est ce qui se passe aussi à Ottawa mais j'aimerais connaître la réponse à la question qu'a posée le sénateur Stewart.

Veuillez excuser cette longue intervention mais je pense qu'il s'agissait d'une situation comparable.

Le sénateur Simard: On me dit qu'il existe dans la fonction publique une liste qu'on appelle «la liste des vedettes». Quelle est cette liste et combien comprend-elle de noms? Quelle est votre définition de cette liste et comment y figure-t-on, en tenant compte de la question du sénateur Stewart. Serait-ce seulement une rumeur?

M. Edwards: M. le président, je ne pourrais répondre qu'en termes généraux parce que je ne m'occupe pas directement de cela pour le moment. Comme dans toute organisation bien dirigée, on tente de découvrir les personnes qui semblent devoir atteindre les échelons supérieurs de l'organisation. L'intention est d'éviter qu'on ne les oublie lorsque des postes s'ouvrent et deuxièmement, s'ils ont besoin d'un complément d'expérience ou de formation pour travailler aux postes les plus hauts, il y a des gens qui vont veiller à ce qu'on leur donne l'occasion d'acquérir l'expérience nécessaire.

Il s'agit d'un processus annuel auquel participe le bureau du Conseil privé, la Commission de la fonction publique et le Conseil du trésor, et peut être d'autres organismes encore. Il s'agit de découvrir les fonctionnaires qui ont ce genre de talent, à partir des éléments fournis par les sous-ministres, parfois les ministres, à l'occasion des évaluations et ainsi de suite. C'est un processus annuel.

Je ne sais combien de noms figurent sur cette liste. J' imagine qu'on souhaite avoir un nombre qui permette de s'occuper de ces personnes et d'un autre côté, en avoir suffisamment pour pouvoir combler les postes intéressants à mesure qu'ils sont disponibles.

Le sénateur Simard: Qui possède cette liste?

M. Edwards: Je pense que c'est le bureau du Conseil privé. Comme je l'ai déjà mentionné, cela fait déjà quelque temps que je ne m'occupe plus directement de cette question.

Le sénateur Simard: Je crois que vous avez déclaré la semaine dernière que votre institution, que ce soit vous ou un membre de votre équipe d'associés, avait été chargé de recommander au gouvernement en 1989 que l'on fasse quelque chose, ce qui est devenu Fonction publique 2000, comme on l'appelle maintenant. Compte tenu des objectifs que poursuit le gouvernement—en fait, le gouvernement précédent avait également favorisé la décentralisation, ce qui avait avantagé en partie les régions de l'Atlantique—dans votre étude, la nécessité de créer des emplois en régions et de développer celles-ci

[Text]

top management. I am talking about people at low levels and medium-low levels. Was that part of your concern? Have you done anything about it, and what results can we expect? Keep in mind that the new technology, computers, fax and even more sophisticated equipment, is allowing people in the private sector to work at home. Would you elaborate on that?

Mr. Edwards: Certainly, Mr. Chairman. In the original terms of reference of the Prime Minister's press release in December, 1989, I believe it was the second of the four elements that said we should move decision making down as close to the point of delivery as possible, i.e., we should try and move authority right down the organization here in the capital and out into the regions, so that people can take decisions close to the clients and avoid the long delays that tend to come about if you require every decision to go through every level all the way back up to Ottawa, through the hierarchies here.

A lot of work has been done on that in terms of delegation of financial authorities, personnel authorities and program authorities. I gave a few examples last week of authorities to approve grants and what-have-you in different organizations. I also mentioned earlier some of our fascination with employees working at home, but that could apply here in Ottawa as well as across the country.

Our dream is to strike a balance that is acceptable to the government of the day and Parliamentarians on the one hand and high decentralization and decision-making on the other. There are, as you would expect, some concerns, that if we move authority too far down, ministers will tend to have less control over the organization and, indeed, Parliamentarians may feel somewhat less well served than in highly centralized systems where all the information eventually flows up here and is readily available for Parliamentarians and the political side.

Senator Simard: Twice you mentioned attempts to decentralize some of the decision making, but I am talking about even low jobs, people who are delivering a service that could be located in Bathurst, or wherever other places. I know private industry is doing it. They are doing some telemarketing for Montreal out of Moncton now. I am talking about jobs, good jobs, but not very high paying, maybe \$25,000 or \$30,000. Are you mainly interested in the management side of the operation? Or can you be influential in getting the department to mix such decisions?

Mr. Edwards: Based on all the research that has gone on over decades and decades, I do not believe that you can get highly effective organizations where the individual front-line operators are not, in fact, taking decisions and using their brains to deliver programming. In that sense, we are giving, as much as we can, more authority to non-managerial personnel, and it is a slow process as people release controls and so on. I mentioned last week an example from veteran affairs where

[Traduction]

était-elle un des éléments essentiels? Bien évidemment, je ne parle pas uniquement de la haute direction. Je parle des personnes qui se trouvent au niveau de cadre intermédiaire ou à un niveau d'exécution. Cela faisait-il partie de vos objectifs? En avez-vous tenu compte et quels sont les résultats auxquels nous pouvons nous attendre? N'oublions pas que la nouvelle technologie, les ordinateurs, les télécopieurs et les machines encore plus sophistiquées, permettent aux gens du secteur privé de travailler chez-eux. Pouvez-vous commenter cela?

M. Edwards: Avec plaisir, M. le président. D'après l'énoncé de mission initial qui figurait dans le communiqué de presse du premier ministre de décembre 1989, je pense que cela constituait le deuxième élément d'un ensemble de quatre, d'après lequel il fallait que les décisions soient prises par les personnes qui se trouvent le plus proche de la prestation du service, c. à d., il fallait transférer les pouvoirs dans les régions, pour que ce soit les personnes en contact avec le client qui prennent ces décisions et éviter ainsi les retards qu'occasionnerait un processus qui exigerait que la décision soit approuvée à tous les niveaux jusqu'à Ottawa, par les hiérarchies.

On a beaucoup travaillé là-dessus pour ce qui est de la délégation de pouvoir en matière financière, en matière de personnel et de programme. J'ai donné la semaine dernière quelques exemples du pouvoir d'autoriser des subventions et d'autres éléments dans diverses organisations. J'ai également parlé du vif intérêt que nous avons manifesté à la possibilité de faire travailler les fonctionnaires chez-eux, ce qui pourrait cependant s'appliquer aussi bien à Ottawa que dans les différentes régions du pays.

L'idéal serait de concilier ce qui est acceptable au gouvernement en place et aux députés d'un côté, et de procéder parallèlement à une forte décentralisation. Certains craignent, comme l'on pouvait s'y attendre, que si nous déplaçons trop la source du pouvoir, les ministres seront moins bien placés pour contrôler leur organisme et les députés risquent même de se sentir moins bien servis que dans un système fortement centralisé où toute l'information remonte vers eux en fin de compte et est facile d'accès pour les députés et les hommes politiques.

Le sénateur Simard: Vous avez mentionné à deux reprises des tentatives de décentralisation mais je parle d'emplois subalternes, des gens qui rendent un service que l'on pourrait localiser à Bathurst ou dans une autre ville. Je sais que le secteur privé le fait. On fait de la commercialisation de temps d'antenne pour Montréal à partir de Moncton à l'heure actuelle. Je parle de postes, de bons postes même si le traitement n'est pas très élevé, entre 25 et 30 000 \$. Vous intéressez-vous principalement à la catégorie de la direction? Ou pouvez-vous faire en sorte que les ministères suivent cette politique pour différents types de postes?

M. Edwards: Toute la recherche que l'on a fait depuis des dizaines d'années dans ce domaine indique qu'il n'est pas possible d'avoir un organisme très efficace si les employés de première ligne n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions et des initiatives pour exécuter les programmes qui leurs sont confiés. Dans ce sens, nous accordons davantage de pouvoir aux employés qui ne font pas partie de la direction mais c'est un processus lent parce qu'il faut que des gens renoncent à exercer

[Text]

front-line staff, non-managers, are now authorizing up to \$5,000 worth of benefits to clients. That is the kind of step that it is possible we should be taking.

But there is another strand, I think, Senator, to what you are saying which could argue for moving whole units out of Ottawa, in a deconcentration from Ottawa. In an earlier incarnation, back in 1972-73, I worked on the decentralization task force that was aimed at trying to move units out of Ottawa. The problem, judging from the experience since then, and I think provincial governments are finding the same thing, is that this is incredibly expensive. To take established units and move them somewhere is very costly.

They can be moved. For all the reasons you give, for all the technology available, you can put them in Bathurst, you can put them somewhere else. I think it is probably wiser to do that, when we have new units to set up; let us not set them up in the national capital.

Senator Simard: I was going to mention that and I know how difficult it is.

What is your policy on hiring people who have had a career? It could be either the RCMP or the army, whatever. There is a rumour out there that the government are recruiting and giving a second life, in addition to a very good pension, to many of these people. What are the numbers? What is your position on it? Or is it just a false rumour that we are hiring people who have earned a pension finally and are double-dipping or whatever they call it?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, I do not have the figures at hand. It is certainly a tiny proportion of the new intake into the public service each year. It is probably in the low thousands, but I do not know. It is a relatively small proportion. At least since 1967, which is the existing legislation, there has been privileged access for military personnel and RCMP personnel to compete for jobs as though they were regular public servants. This was the "khaki parachute" that I referred to earlier. It is the government's stated intent, both in the legislation and in the White Paper, to remove that facility which was recommended by a number of special inquiries that have taken place over the last 15 years, back to the D'Avignon inquiry and most recently recommended by the "Beneath the Veneer" report on barriers to the advancement of women.

What this will do in practice is not very clear. A lot of these people are highly trained personnel. When we are looking for air traffic controllers, or something of this kind, if there are people out there who are trained who happen to be in the military, we would bring them in pretty damned fast in the interest of program delivery. I am not sure what the numerical impact will be, but certainly the present policy will be changed.

Senator Simard: Thank you. No further questions.

[Traduction]

certain contrôles. J'ai parlé la semaine dernière d'un exemple choisi dans le ministère des anciens combattants dans lequel le personnel d'exécution, non gestionnaire, peut désormais autoriser le versement aux clients de prestations jusqu'à un maximum de 5 000 \$. C'est le genre de mesure qu'il faut prendre, lorsque cela est possible.

Mais il existe un autre aspect, je pense, M. le sénateur, à ce que vous dites qui pourrait justifier que l'on déménage des unités complètes qui se trouvent à Ottawa pour les envoyer en régions. Il y a plusieurs années, en 1972-1973, je participais à un groupe de travail sur la décentralisation qui visait à déménager des unités complètes se trouvant à Ottawa. Le problème auquel nous nous sommes heurtés, et je pense que les gouvernements provinciaux ont constaté la même chose, est que ce genre d'opération coûte extrêmement cher. Cela coûte très cher de déménager des unités opérationnelles.

Cela est possible. Pour toutes les raisons que vous donnez, avec la technologie actuelle, il est possible de les installer à Bathurst ou ailleurs. Je pense qu'il est probablement préférable de ne pas installer dans la capitale nationale les nouvelles unités.

Le sénateur Simard: J'allais le mentionner et je sais que cela est très difficile.

Quelle est votre politique pour l'embauche des personnes qui ont déjà terminé une carrière? Cela pourrait être soit la G.R.C. soit l'armée. On dit que le gouvernement recrute ce type de personnes en grand nombre et leur offre une deuxième carrière, en plus d'une très bonne pension de retraite. Quels sont les chiffres? Qu'en pensez-vous? Ou s'agit-il d'une fausse rumeur, que nous embauchons des personnes qui ont déjà obtenu le droit à une pension de retraite mais qui cherchent d'autres ressources de revenus?

M. Edwards: M. le président, je n'ai pas les chiffres avec moi. Je dirais que c'est une très faible proportion des nouveaux arrivés dans la fonction publique, annuellement. Je l'évaluerai à quelques milliers, je ne sais pas. C'est un pourcentage assez faible. Depuis 1967 au moins, année de l'adoption de la loi actuelle, les membres de l'armée et de la G.R.C. ont le privilège de participer aux concours de la fonction publique comme s'ils étaient de véritables fonctionnaires. C'est le «parachute khaki», dont je vous ai parlé plus tôt. Le gouvernement a officiellement déclaré, tant dans le projet de loi que sur le livre blanc, qu'on allait supprimer cet avantage, ce qu'ont d'ailleurs recommandé plusieurs enquêtes spéciales depuis une quinzaine d'années, depuis l'enquête d'Avignon et tout récemment le rapport intitulé «Au delà des apparences» étude des obstacles à l'avancement des femmes.

Je ne sais pas ce qui en résultera en pratique. La plupart de ces personnes ont eu une formation poussée. Lorsque nous cherchons des contrôleurs aériens, ou quelque chose du genre, s'il y a des gens qui ont déjà cette formation et qui se trouvent être des militaires, nous allons les embaucher très rapidement pour ce genre de poste. Je ne sais pas très bien quel pourrait être l'ordre de grandeur de ces transferts, mais la politique en place actuellement va très certainement être modifiée.

Le sénateur Simard: Merci. Je n'ai pas d'autres questions.

[Text]

Senator Buchanan: I have one simple question, more statistical than anything else and prompted by the number of managers in ACOA. Do you have the total number of employees in ACOA?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, for 1991-92, this year, we have a figure of 348. That is person-years. You are right into the heart of federal public service jargon. But basically that would be the average number of staff on duty through 1991—

Senator Buchanan: What about 239? Is that person-years or real people?

Mr. Edwards: That is real people, probably as of December 31, 1990. It should not make too much difference to the ratio.

Senator Buchanan: The ratio would be about 40 to 348, or 39 to 348?

Mr. Edwards: Yes.

Senator Bolduc: Do you have a small document where you could give us a summary of what you envisage as the new structure of the civil service? I know you have said things about the fact that you are going to put together secretarial and clerical, but also mainstream up to the top. I would like, if possible, to get a document on that or maybe a project.

Mr. Edwards: That would be very easy, Mr. Chairman. I can think of several options. I will look at them and see which ones would be the best for you.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I will focus on part 3 of this document. Senator Stewart's questions were related to the things we have been discussing thus far. I would be happy to yield to him and come back after him.

Senator Stewart: Senator Kinsella should proceed, Mr. Chairman.

Senator Kinsella: On page 89 of the Renewal of the public Service of Canada document, Part III, renewing the public service, section five, accountability, the second last line, it states, "Accountability in the Public Service has been elusive." Obviously the exercise will have the support and interest of parliamentarians to the extent that accountability of the public service to Parliament will not only be not elusive but indeed be overseeable. What in general will be the difference in the way in which the public service is accountable currently, as overseeable by Parliament, and the public service under PS 2000?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, I would remind senators, and myself in the process, of the Royal Commission on Financial Management and Accountability of a few years ago that struggled at considerable length with this whole topic. In the end they concluded that they could not define "accountability". They argued it was like electricity: you knew it if was there, because, if you touched a live wire, you suddenly realized that something was there. It is a little bit like that in many areas of government with conflicting objectives, and what have you.

[Traduction]

Le sénateur Buchanan: J'ai une question toute simple, d'ordre statistique et que m'a suggéré le nombre des cadres faisant partie de la Co-op. Connaissez-vous le chiffre total de ses employés?

M. Edwards: M. le président, pour l'année 1991-1992, l'année courante, nous avons un chiffre de 348. Il s'agit d'années-personnes. C'est le jargon de la fonction publique fédérale. Mais cela correspond au nombre moyen de personnes qui y travaillent en 1991—

Le sénateur Buchanan: Et le chiffre de 239, représente-t-il des années-personnes ou de véritables employés?

M. Edwards: Il s'agit de véritables employés, probablement au 31 décembre 1990. Cela ne devrait pas modifier beaucoup le rapport.

Le sénateur Buchanan: Le rapport serait d'environ 40 à 348 ou de 39 à 348?

M. Edwards: Oui.

Le sénateur Bolduc: Avez-vous un bref document qui décrirait, sous une forme résumée, ce que devrait être d'après vous la nouvelle structure de la fonction publique? Je sais que vous avez parlé de regrouper les catégories du secrétariat et du travail de bureau mais également les autres catégories jusqu'au sommet. J'aimerais avoir un document concernant cela ou un projet de document, si cela est possible.

M. Edwards: Cela serait très facile, M. le président, je pense à plusieurs possibilités. Je vais les examiner et choisirait celui qui devrait vous convenir le mieux.

Le sénateur Kinsella: M. le président, je vais m'attacher particulièrement à examiner la partie 3 de ce document. Les questions qu'a posées le sénateur Stewart portaient sur les aspects que nous avons déjà examinés. Je n'ai aucune objection à lui laisser la parole et à intervenir par la suite.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Kinsella devrait poser ses questions, M. le président.

Le sénateur Kinsella: À la page 102 du document intitulé Le renouvellement de la fonction publique du Canada, dans la partie III, le renouvellement de la fonction publique, chapitre cinq, responsabilisation, on trouve ceci à l'avant dernière ligne: «L'obligation de rendre compte a toujours été une notion vague.» Il est évident que cette opération va fort intéressé les députés dans la mesure où on souhaite faire de l'imputabilité de la fonction publique envers le Parlement quelque chose de réel et de possible. Quelle sera, d'une façon générale, la différence entre la façon dont la fonction publique est imputable à l'heure actuelle, et contrôlée par le Parlement, et la fonction publique du document FP 2000?

M. Edwards: M. le président, j'aimerais rappeler aux sénateurs, et à moi aussi, que la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a, il y a quelques années, examiné en détail toute cette question. Elle a finalement conclu qu'il était impossible de définir ce qu'était «l'imputabilité». Elle a prétendu que cela ressemblait à l'électricité, et que l'on savait quand le courant passait. En effet, lorsqu'on touche à un fil dénudé, on s'aperçoit immédiatement qu'il y passe quelque chose. C'est un peu comme cela que cela se passe dans les dif-

[Text]

The mechanisms of accountability in the present regime are reasonably obvious, whether it is ministerial responsibility through answering questions, providing information in the House or through standardized documents, like Part III of the Estimates, or public accounts documents, appearances before parliamentary committees. One of the problems with accountability is the fact that, with the excessive command and control structure we have had up until now, many managers have not felt accountable because their authority has not been commensurate with their responsibility. One thing Public Service 2000 should do is more squarely place a balance between those three; responsibility, authority and accountability.

If you speak to a lot of public service managers, they will say that in the regime we are trying to change they do not feel that accountable. They do not have much control over staffing, dismissal, removing resources from one area to another. They feel they are seriously limited in the scope they need in order to do a really good job. PS 2000 should help in that regard.

Senator Kinsella: Take the situation that Senator Stewart gave us and apply it to the local level in the various parts of the country where you have present the M.P. in his constituency office, and you have a manager. As the situation today provides, the managers in the regions are in the lower echelons of the management categories. There are very few EX2s in Atlantic Canada in comparison with Ottawa. So you could have SMs who would have delegated to them decisions or more authority which might make the life of the Member of Parliament, elected by the people, very difficult. What kinds of controls or accountability will be built in so that the M.P. is not made to look bad, when a junior, if one is junior by level measurement, has more authority than they may currently have?

Mr. Edwards: I am not sure if I fully understand the thrust of the question. If we do delegate more authority, as indeed we are doing, to frontline managers, I would have thought they probably would be providing better service, not just to their clients, but also to the local MP's office. I do not see an obvious downside to it. I would also draw the senator's attention to a paper and I would be happy to have it tabled with the committee—a paper prepared by Employment and Immigration Canada about relations with MP's offices. I think it is a very open, even document suggesting a quite serious change in the relationship between officials at the local level and the M.P.

Senator Kinsella: Perhaps we could have that paper.

Mr. Edwards: I would be happy to get it for you.

Senator Kinsella: Also, with regard to the paper that is referred to on page 90, the Treasury Board document entitled "Increased Ministerial Authority and Accountability", I take

[Traduction]

férents secteurs du gouvernement avec leurs objectifs contradictoires et autres. Les mécanismes actuels d'imputabilité sont relativement simples, qu'il s'agisse de la responsabilité ministérielle qui s'exprime par les réponses aux questions posées par la communication de renseignements à la Chambre des communes ou par des documents officiels comme la partie III du budget ou les documents concernant les comptes publics, par la comparution devant les comités parlementaires. Ce qui pose un problème en matière d'imputabilité, c'est la lourde structure de commandement et de contrôle que nous avons subie a amené la plupart des cadres à ne pas se considérer comme tenus de rendre des comptes parce que leurs pouvoirs n'étaient pas en rapport avec leurs responsabilités. Le projet Fonction publique 2000 vise à rééquilibrer ces trois notions: responsabilité, pouvoir et imputabilité.

Si vous parlez aux cadres de la fonction publique, la plupart vous diront qu'ils ne se sentent pas très imputables dans le régime actuel. Ils n'exercent pas grand contrôle sur la dotation en personnel, sur les congédiements et sur le redéploiement des ressources. Ils pensent qu'ils ne disposent pas des pouvoirs qui leur permettraient de bien remplir leurs fonctions. FP 2000 devrait améliorer tout cela.

Le sénateur Kinsella: Prenons la situation dont nous a parlée le sénateur Stewart et appliquons la au niveau local, dans les différentes régions du pays où le député local se trouve dans son bureau de circonscription. Il y a un gestionnaire. Dans le cadre actuel, les gestionnaires qui se trouvent dans les régions représentent l'échelon le plus bas de la catégorie de la direction. Il y a très peu de EX2 dans la région de l'Atlantique, si l'on compare à Ottawa. Il se pourrait que certains SM leur délèguent des pouvoirs si vastes qu'ils pourraient nuire à l'accomplissement des tâches confiées au député, qui est élu par la population. Quels sont les mécanismes de contrôle et d'imputabilité que nous allons mettre en place pour que le député ne perde pas la face lorsqu'un jeune cadre, si l'on peut parler de jeune par rapport au niveau du poste, détient plus de pouvoirs qu'il en a à l'heure actuelle?

M. Edwards: Je ne suis pas certain d'avoir bien compris cette question. Si nous délèguons davantage de pouvoirs, comme nous le faisons à l'heure actuelle, aux cadres inférieurs, je pense qu'ils offriraient un meilleur service non pas simplement à leurs clients mais également au bureau local du député ou aux autres organismes. Je ne pense pas que cette façon de procéder soit foncièrement mauvaise. J'attirerais également l'attention du sénateur—et je serais prêt à vous le communiquer—sur un document préparé par Emploi et Immigration Canada au sujet des relations avec les bureaux des députés. Je pense que c'est un document très équilibré et très ouvert qui laisse entendre que les rapports entre les fonctionnaires inférieurs et les députés vont être sensiblement modifiés.

Le sénateur Kinsella: Nous pourrions peut-être obtenir ce document.

M. Edwards: Je me ferais un plaisir de vous le faire parvenir.

Le sénateur Kinsella: De plus, au sujet du document dont on parle à la page 102, le document du Conseil du Trésor intitulé «Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels»,

[Text]

it that what is in that report is part of the philosophy of where you are at?

Mr. Edwards: It started before Public Service 2000. There is another document—I am worried about inundating you with paper—on the profile of the public service manager, indicating the kind of values we would expect a manager to live by, whether at the local level or at more senior levels.

The Chairman: That would be helpful.

Senator Kinsella: I think we touched earlier on the matters referred to on page 91 in the last paragraph, "Effective accountability for the Public Service as a whole—so important for the successful implementation of Public Service 2,000—very largely depends on effective accountability for Deputy Ministers." I think we have dealt with that, which is good because it is key.

The Chairman: Senator Stewart will complete this morning's questioning and perhaps we will call the witnesses back.

Senator Stewart: Following on the question that Senator Kinsella just asked about the relationship between the local Member of Parliament and, in the bright new future, the elected senators and the local public servants, we ought to turn that coin over because there is another side. Members of Parliament are under very heavy pressure very often from electors and they may have to make demands—they may have to vocalize demands which conscientiously they hope will be refused. There is a real danger that domineering members of the other place will in some instances push around public servants, and the public servant will not be able to use the protective device that is now available of saying, "That is a great idea but Ottawa will not allow it". So it is not all one way. I see Mr. Edwards nodding his head, so I think he has already anticipated that problem.

Mr. Edwards: It really is a balance. The last thing we want are responsible managers coping out of responsibility by saying they have to refer to head office. On the other hand, if they are under intense pressure they should always have the option of referring something to head office. Generally that should not be the case. That is the essence of delegation.

Senator Stewart: I think Senator Buchanan was surprised by the high number of managers at the Atlantic Canada Opportunities Agency. One sometimes gets the impression that because that agency is located in Atlantic Canada it is highly susceptible to the kinds of pressures that one can readily imagine. That may be a current example of the kinds of difficulties you may have to confront in the future.

I have just one other question. I want to ask about the role that the Canadian Centre for Management Development will play in Public Service 2000. Let us remind ourselves that this committee had a great deal of difficulty in getting a succinct prospectus of the work of that centre when the bill was before the Senate. We were given descriptions of courses, descriptions

[Traduction]

dois-je comprendre que ce rapport reflète votre conception actuelle?

M. Edwards: Cela a commencé avant Fonction publique 2000. Il existe un autre document—mais je ne voudrais pas vous ensevelir des tonnes de papier—sur le profil du cadre de la fonction publique, qui parlait des valeurs qui devraient animer un gestionnaire, que ce soit au niveau local ou aux échelons supérieurs.

Le président: Cela serait fort utile.

Le sénateur Kinsella: Je pense que nous avons déjà abordé les questions qui sont abordées dans le premier paragraphe de la page 104 «La responsabilité véritable dans l'ensemble de la fonction publique—si importante pour la mise en oeuvre fructueuse de Fonction publique 2000—dépend très largement de la responsabilité des sous-ministres dont les rapports de responsabilité sont complexes.» Je pense que nous avons déjà parlé de cela, ce qui est bon parce que c'est essentiel.

Le président: Le sénateur Stewart va terminer l'interrogatoire de ce matin et nous pourrions peut-être demander aux témoins de revenir.

Le sénateur Stewart: Je voudrais poursuivre le sujet qu'a abordé le sénateur Kinsella lorsqu'il a mentionné les rapports entre le député local et, dans un proche avenir, les sénateurs élus, d'un côté, et, de l'autre, les fonctionnaires locaux. Il faudrait examiner l'autre aspect de cette question. Les députés subissent souvent des pressions très vives de la part des électeurs et ils leur arrivent d'avoir à demander des choses-ils leur arrivent d'avoir à formuler des demandes qu'ils voudraient bien voir rejetées. Il y a le risque que des représentants de l'autre endroit tentent d'influencer les fonctionnaires et ceux-ci ne pourront plus se protéger, comme ils le peuvent maintenant, en disant «Cela est une excellente idée mais Ottawa ne le permet pas». Tout n'est donc pas rose. Je vois monsieur Edwards qui hoche la tête, cela veut dire, je pense, qu'il a déjà prévu ce genre de problème.

M. Edwards: Il s'agit d'en arriver à un équilibre. Nous ne voudrions pas que les cadres puissent échapper à leurs responsabilités en disant qu'ils doivent en référer à leur supérieur. Par contre, s'ils subissent de vives pressions, ils devraient toujours avoir la possibilité de demander l'avis de leur supérieur. D'une façon générale, ils ne devraient pas avoir à le faire, c'est là l'intérêt de la délégation de pouvoirs.

Le sénateur Stewart: Je pense que le sénateur Buchanan a été fort surpris par le nombre fort élevé de cadres qu'abrite l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique. On a parfois l'impression qu'en raison de sa situation dans la région de l'Atlantique, cette Agence risque de subir des pressions que l'on peut facilement imaginer. C'est peut-être un exemple d'actualité de la nature des problèmes que vous aurez peut-être à régler à l'avenir.

J'ai une dernière question. Je voudrais que vous précisiez le rôle que jouera le Centre canadien de gestion dans le projet Fonction publique 2000. N'oublions pas que notre comité a eu beaucoup de mal à obtenir le genre de description résumée des travaux de ce Centre au moment où le projet de loi a été soumis au Sénat. On nous a donné des descriptions de cours, des

[Text]

which had no precise meaning. Perhaps that difficulty has been removed. What role is it now playing? What different role will it play as Public Service 2000 becomes effective?

Mr. Edwards: Mr. Chairman, the Canadian Centre for Management Development is right now adapting, changing its courses to reflect what has become the new philosophy of the public service under Public Service 2000. All their regular offerings—training managers, whether at the middle management level, executive level, what have you are being adapted accordingly. In addition, they offer on quite a regular basis what are referred to as “armchair sessions” which are meetings between 7:30 and 8:30 or maybe 8 o’clock and 9 o’clock in the morning—I have been to several of them—where issues are surfaced that are relevant to the kind of thinking in Public Service 2000, experiences of other public servants in managing change or alternative ways of program delivery any number of things. That is also done across the country. I know through them that they have had sessions on work-at-home arrangements in a number of places across the country. They are very much an ally for Public Service 2,000, because in a sense they are a key instrument in changing values. They see on a regular basis most of the executive cadre of the government. I say “a regular basis”; when they reach certain levels they are obliged to go on training programs and it is a chance to influence the way they see their role and see the public service.

Senator Stewart: Is there a publication which shows the course offering and could we have it?

Mr. Edwards: Yes, there is and we can provide that, though I think the principal of the centre is coming before the committee.

The Chairman: He will be here on December 12.

Mr. Edwards: You may want to see it in advance, in which case I will arrange for a copy.

Senator Kinsella: There is, according to your document, a relationship with the accountability profile that I referred to a few moments ago, because on page 94 it says that the principal of the Canadian Centre for Management Development is an associate member of the committee, the key committee to evaluate the performance of deputy ministers which you are telling us is the key to the success of the program. Why is the head of that agency a member of the accountability committee?

Mr. Edwards: I do not have an easy answer for you, other than the fact that he is a senior member of the public service. I do not see the obvious link, but I am sure there is a link.

The Chairman: On behalf of the committee I wish to thank Mr. Edwards for these two sessions. As I mentioned before, he has been very helpful.

The committee adjourned.

[Traduction]

descriptions qui n’avaient pas de sens précis. On a peut-être déjà réglé cette difficulté. Quel est son rôle actuel, quel sera son rôle dans le cadre de Fonction publique 2000?

M. Edwards: Monsieur le président, le Centre canadien de gestion est en pleine mutation, il a modifié les cours de formation pour qu’ils reflètent davantage la nouvelle conception de la fonction publique qui se dégage de Fonction publique 2000. Tous les cours donnés habituellement—formation des cadres, qu’il s’agisse de cadres intermédiaires ou de cadres supérieurs—sont en voie d’être modifiés. De plus, ils offrent de façon très régulière ce qu’on appelle les «sessions fauteuils» qui ont lieu entre 7:30hres, 8:30hres ou peut-être 8:00hres et 9:00hres du matin—j’ai assisté à plusieurs de ces sessions—on y aborde des sujets qui intéressent Fonction publique 2000, l’expérience qu’ont eu d’autres fonctionnaires dans la gestion du changement ou les nouvelles façons de fournir des services, toutes sortes de sujets. Cela se fait dans toutes les provinces. Je sais que certaines sessions tenues dans divers endroits du pays ont porté sur la possibilité de travailler à domicile. Cela vient renforcer Fonction publique 2000, parce que ces sessions constituent, dans un certain sens, un instrument clé pour changer les valeurs. Ce Centre reçoit de façon régulière la plupart des cadres du gouvernement. Je dis «de façon régulière»; en effet, lorsque les fonctionnaires atteignent un certain niveau, ils doivent subir des programmes de formation qui donne la possibilité d’influencer la façon dont ils conçoivent leur rôle et la fonction publique.

Le sénateur Stewart: Existe-t-il une publication qui indique les cours offerts et pourriez-vous nous l’obtenir?

M. Edwards: Oui, il y en a une et nous pouvons vous la fournir, bien que je pense que le principal du Centre doit comparaître devant vous.

Le président: Il sera ici le 12 décembre.

M. Edwards: Si vous souhaitez consulter cette liste à l’avance, je vous en ferai parvenir une copie.

Le sénateur Kinsella: D’après votre document, il existe un rapport entre le mécanisme d’imputabilité auquel j’ai fait référence il y a quelques moments, parce qu’à la page 106, il mentionne que le principal du Centre canadien de gestion est un membre associé du Comité, du Comité clé qui évalue le rendement des sous-ministres ce qui, vous nous l’avez dit, est un élément central du programme. Pourquoi le principal de cette agence fait-il partie du Comité des hauts fonctionnaires?

M. Edwards: Je n’ai pas de réponse évidente à vous donner, sinon que c’est un haut fonctionnaire d’expérience. Je ne pense pas qu’il y ait un lien évident mais je suis sûr qu’il en existe un.

Le président: Au nom du comité, je tiens à remercier Monsieur Edwards d’avoir assisté à ces deux séances. Comme je l’ai mentionné plus tôt, son témoignage nous a été fort utile.

La séance est levée.

APPENDIX NF/6 A)

% OF EMPLOYEE POPULATION BY
OCCUPATIONAL CATEGORY*

	1972	1982	1990
Mgt	.4	**1.4	***2.2
Scientific & Professional	10.2	10.1	10.8
Adm & Foreign Service	16.5	24.3	29.8
Technical	11.4	12.3	12.0
Adm. Support	34.6	31.8	28.7
Operational	26.8	19.9	16.1
Population	187,201	222,582	218,328

* PSC Annual report (does not take into account term employees of less than six months).

** In 1982, most managers immediately below the executive level were converted to the Senior Management (SM) Group. In 1982, this represented 1207 persons or .5% of the total population, or 38% of the Mgt Category.

*** (1) Between 1982 and 1985, the top levels of the Foreign Service were converted into the Management Category.

(2) The overall proportion should decline as a result of the 10% cut in the executive population announced last February.

APPENDIX (NF/6 B)

The Management Category by Department*

<u>Department</u>	<u>1990</u>
Agriculture	180
Atlantic Canada Opportunities Agency	39
Canada Labour Relations Board	7
Canadian Centre for Management Development	9
Canadian Grain Commission	6
Canadian Human Rights Commission	9
Canadian International Development Agency	114
Canadian International Trade Tribunal	9
Canadian Radio-television and Telecommunication Commission	29
Canadian Secretariat	1
Canadian Space Agency	11
Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board	9
Communications	114
Consumer and Corporate Affairs	80
Copyright Board	1
Correctional Service of Canada	108
Emergency Preparedness Canada	11
Employment and Immigration	207
Energy, Mines and Resources	167
Environment	253
External Affairs	476
Federal Court	6
Federal-Provincial Relations Office	31
Finance	98
Fisheries and Oceans	152
Forestry	36
Hazardous Materials	
Information Review Commission	1
Immigration and Refugee Board	6
Indian Affairs and Northern Development	184
Industry, Science and Technology	278
International Joint Commission	2
Investment Canada	14
Justice	20
Labour	48
National Archives of Canada	20
National Defence (civilian)	138
National Energy Board	18
National Farm Products marketing Council	1
National Health and Welfare	170
National Library of Canada	9
National Parole Board	15
National Revenue (Customs and Excise)	118
National Revenue (Taxation)	159
National Transportation Agency of Canada	31
Office of Privatization and	

<u>Departments</u>	<u>1990</u>
Regulatory Affairs	21
Office of the Chief Electoral Officer	3
Office of the commissioner for Federal Judicial Affairs	3
Office of the Commissioner of Official Languages	16
Office of the Coordinator, Status of Women	4
Office of the Secretary to the Governor General	5
Office of the Grain Transportation Agency Administrator	5
Office of the Superintendent of Financial Institutions	4
Offices of the Information and Privacy Commissioners	5
Patented Medicine Prices Review Board	3
Privy Council Office	68
Public Service Commission	64
Public Service Staff Relations Board	7
Public Works	161
Registry of the Competition Tribunal	1
Royal Canadian Mounted Police (Public Service employees)	1
Royal Canadian Mounted Police External Review committee	2
Royal Canadian Mounted Police Public complaints Commission	2
Secretary of State of Canada	69
Solicitor General	33
Statistics Canada	96
Supply and Services	240
Supreme Court	1
Tax Court of Canada	2
Transport	272
Treasury Board (Office of the Comptroller General)	54
Treasury Board (Secretariat)	163
Veterans Affairs	40
Western Economic Diversification	35
Total	4, 775**

* PSC annual report

** Reduced to 4298 following 10% reduction announced in early 1991.

ANNEXE (FN/6 A)

**POURCENTAGE D'EMPLOYÉE
PAR CATÉGORIE PROFESSIONNELLE ***

	1972	1982	1990
Gestion	.4	**1.4	***2.2
Scientifique et professionnelle	10.2	10.1	10.8
Admin. et service extérieur	16.5	24.3	29.8
Technique	11.4	12.3	12.0
Soutien admin.	34.6	31.8	28.7
Exploitation	26.8	19.9	16.1
Effectif total	187,201	222,582	218,328

* Source : Rapports annuels de la CFP (les chiffres ne tiennent pas compte des employés engagés pour moins de six mois).

** En 1982, la plupart des gestionnaires qui étaient immédiatement sous le niveau de direction se sont retrouvés dans le groupe de la gestion supérieure (SM). En 1982, 1 207 personnes ont été touchées par cette conversion, soit 5 % de l'effectif total, ou 38 % de la catégorie de la gestion.

*** 1) De 1982 à 1985, les personnes qui étaient aux échelons supérieurs du service extérieur se sont retrouvées dans la catégorie de la gestion grâce à une conversion.

2) La proportion de cadres devrait diminuer par suite de la réduction de 10 % annoncée en février dernier.

ANNEXE (FN/6 B)

Catégorie de la gestion par Ministère*

<u>Ministère</u>	<u>1990</u>
Affaires extérieures	476
Affaires indiennes et du Nord canadien	184
Agence canadienne de développement international	114
Agence de promotion économique du Canada atlantique	39
Agence spatiale canadienne	11
Agriculture	180
Anciens combattants	40
Approvisionnement et Services	240
Archives nationales du Canada	20
Bibliothèque national du Canada	9
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports	9
Bureau de l'administrateur de l'Office du transport du grain	5
Bureau de la Coordonnatrice, Situation de la femme	4
Bureau de privatisation et des affaires réglementaires	21
Bureau des relations fédérales-provinciales	31
Bureau du Commissaires à la magistrature fédérale	3
Bureau du Conseil privé	68
Bureau du Directeur général de élections	3
Bureau du surintendant des institutions financières	4
Centre Canadien de gestion	9
Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada	2
Commissariat aux langues officielle	16
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée	5
Commission canadienne des droits de la personne	9
Commission canadienne des grains	6
Commission de l'immigration et de statue de réfugié	6
Commission de la fonction publique	64
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada	2
Commission des relations de travail dans la fonction publique	7
Commission du droit d'auteur	1
Commission mixte internationale	2
Commission nationale des libérations conditionnelles	15
Communications	114
Conseil canadien des relations du travail	7
conseil d'examen du prix des médicaments	3
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	1
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications Canadien	29
Conseil du Trésor (Bureau du Contrôleur général)	54

<u>Ministère</u>	<u>1990</u>
Conseil du Trésor (Secrétariat)	163
Conseil national de commercialisation	
des produits de ferme	1
Consommateurs et Sociétés	80
Cour canadien de l'impôt	2
Cour fédérale du Canada	6
Cour suprême du Canada	1
Défence nationale (fonctionnaires)	138
Diversification de l'économie de l'Ouest	35
Emploi et Immigration	207
Énergie, Mines et Ressources	167
Environnement	253
Finances	98
Forêts	36
Gendarmerie royale du Canada (fonctionnaires)	1
Grefe du Tribunal de la concurrence	1
Industrie, Science et Technologie	278
Investissement Canada	14
Justice	20
Office national de l'énergie	18
Office national des transports	31
Pêches et Océans	152
Protection civile Canada	11
Revenu national (Douanes et Accise)	118
Revenu national (Impôt)	159
Santé national et Bien-être social	170
Secrétariat Canadien	1
Secrétariat d'État du Canada	69
Secrétariat du Gouverneur général	5
Service correctionnel du Canada	108
Soliciteur général	33
Statistique Canada	96
Transports	272
Travail	48
Travaux publics	161
Tribunal Canadien du commerce extérieur	9
Total	4,775**

* Rapport annuel de la CFP

** Réduit à 4298 suite à la réduction de 10% annoncée au début de 1991.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Privy Council Office:

Mr. John Edwards, Manager, Public Service 2000.

Du Bureau du Conseil privé:

M. John Edwards, directeur, Fonction publique 2000.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, December 4, 1991

Le mercredi 4 décembre 1991

Issue No. 7
Fifth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

Fascicule n° 7
Cinquième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Supplementary Estimates (B)
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992)

Y COMPRIS:

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Budget des dépenses supplémentaire (B)
déposé au Parlement pour l'exercice
se terminant le 31 mars 1992)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	*Murray
Buchanan	(or Lynch-Staunton)
Doody	Olson
Eyton	Rossiter
*Frith (or Molgat)	Sparrow
Kinsella	Stewart
Marsden	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cools substituted for that of the Honourable Senator Buckwold (28th November, 1991).

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Cools (28th November, 1991).

The name of the Honourable Senator Rossiter substituted for that of the Honourable Senator Simard (4th December, 1991).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*

L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu	*Murray
Buchanan	(ou Lynch-Staunton)
Doody	Olson
Eyton	Rossiter
*Frith (ou Molgat)	Sparrow
Kinsella	Stewart
Marsden	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cools substitué à celui de l'honorable sénateur Buckwold (le 28 novembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Cools (le 28 novembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter substitué à celui de l'honorable sénateur Simard (le 4 décembre 1991).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déferés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 4, 1991
(8)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, in Room 257-East Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Buchanan, Kinsella, Marsden, Olson, Rossiter and Stewart. (8)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

*Witnesses:**From the Treasury Board:*

Mr. Ian Clark, Secretary;

Mr. Andy Macdonald, Comptroller General;

Mr. Mel Cappe, Assistant Secretary;

Ms Lise Ouimet, Assistant Secretary;

Mr. Jean Thivierge, Assistant Secretary.

Mr. Clark made opening remarks following which he and the other witnesses answered questions.

It was agreed that the Tables "Employment Equity Designated Groups" be appended to this day's proceedings. (*See Appendix NF/7 A&B*)

At a later date, officials from the Treasury Board will provide written responses to questions asked by Members of the Committee.

At 8:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 4 DÉCEMBRE 1991
(8)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures dans la salle 257-Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Buchanan, Kinsella, Marsden, Olson, Rossiter et Stewart. (8)

Présent: Du Centre parlementaire, M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la Recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 13 juin 1991, poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'année fiscale se terminant le 31 mars 1992.

*Témoins:**Du Conseil du Trésor:*

M. Ian Clark, secrétaire;

M. Andy Macdonald, contrôleur général;

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M^{me} Lise Ouimet, secrétaire adjointe;

M. Jean Thivierge, secrétaire adjoint.

M. Clark fait des remarques préliminaires à la suite de quoi lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

Il est convenu que les tableaux «Groupes désignés pour l'équité en matière d'emploi» soient annexés au procès-verbal d'aujourd'hui. (*Voir Appendice NF/7 A&B*)

Ultérieurement, les officiels du Conseil du Trésor fourniront des réponses écrites aux questions posées par des membres du Comité.

À 20 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, December 4, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the fifth meeting of the committee to examine the Main Estimates, and our third meeting on phase two of our study of Public Service 2000.

At our meeting with John Edwards last Thursday, November 28, a number of questions required delayed responses. The following are the first three.

First, a copy of the Public Service 2000 video entitled "Blue Print For Change" has been sent to OASIS, and I am told it is now available to members upon request. You all know how to proceed to have it on your own screens.

Second, Mr. Ian Clark, our witness this evening, was informed of the question of Senator Kinsella on the number, and costs of dismissal, of senior officers in the public service. Senator Kinsella's second question on the make up of management category in respect to employment equity was also relayed to Mr. Clark. I am certain the Secretary of the Treasury Board will have the answers for us this evening.

Finally, Senator Stewart's question about the catalogue of courses offered by the Canadian Centre for Management Development has been sent directly to CCMD. I expect we will have the answer next Thursday when Mr. Dewar makes his appearance before us.

We have the pleasure to have as witnesses from the Treasury Board, Mr. Ian Clark, Secretary; Mr. Andrew MacDonald, the Comptroller General; and Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

Mr. Clark has also invited with him additional people. By looking at their number, I think we can expect answers to almost any question raised this evening.

Mr. Clark has an opening statement.

Mr. Ian Clark, Secretary of the Treasury Board: Mr. Chairman, I am certainly pleased to have the opportunity to meet with you today.

J'ai lu avec intérêt le compte-rendu de vos rencontres sur la question avec messieurs John Edwards et Glen Shortliffe. Comme mes deux collègues vous ont exposé les principes de base de Fonction publique 2000 et les raisons du lancement de cette réforme ainsi que ses principaux volets, je n'aborderai pas ici ces questions.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 4 décembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni aujourd'hui à 18 h pour examiner le Budget des dépenses principal présenté au Parlement et visant l'exercice financier terminé le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous entamons la cinquième réunion du comité consacrée à l'examen du Budget des dépenses principal, et il s'agit d'une troisième réunion sur la phase deux de notre étude portant sur Fonction publique 2000.

Lorsque nous avons rencontré John Edwards jeudi dernier, le 28 novembre, un certain nombre de questions nécessitaient des recherches approfondies. Voici les réponses aux trois premières questions.

D'abord, un exemplaire du vidéo de Fonction publique 2000, intitulé Blue Print For Change, a été envoyé à la DGSSIB, et on m'a avisé qu'il était maintenant offert aux membres sur demande. Vous savez tous comment procéder pour vous le procurer.

Deuxièmement, M. Ian Clark, notre témoin de ce soir, a été informé de la question du sénateur Kinsella sur le nombre de congédiements de cadres supérieurs dans la fonction publique, et sur les coûts afférents. La deuxième question du sénateur Kinsella portait sur la composition de la catégorie de la gestion pour répondre aux besoins de l'équité en matière d'emploi, elle a été également renvoyée à M. Clark. Je suis certain que le secrétaire du Conseil du Trésor aura les réponses dont nous aurons besoin ce soir.

Finalement, la question du sénateur Stewart sur le catalogue de cours offerts par le Centre de gestion a été envoyé directement au Centre. Je prévois avoir la réponse à cette question jeudi prochain, lorsque M. Dewar se présentera devant nous.

Nous avons le plaisir d'avoir les personnes suivantes comme témoins au nom du Conseil du Trésor: M. Ian Clark, secrétaire; M. Andrew MacDonald, contrôleur général; et M. Mel Cappe, sous-secrétaire, direction des programmes.

M. Clark a invité d'autres personnes à l'accompagner. En voyant le nombre de ces personnes, je crois que nous pouvons nous attendre à avoir une réponse à presque toutes les questions que nous soulèverons ce soir.

M. Clark voudrait faire quelques remarques préliminaires.

M. Ian Clark, secrétaire du Conseil du Trésor: M. le président, je suis certainement heureux d'avoir la possibilité de vous rencontrer aujourd'hui.

I read with interest the minutes of your meetings on this matter with John Edwards and Glen Shortliffe. Since my two colleagues described to you the basic principles of Public Service 2000, the reasons why this reform was initiated and its main components, I will not go into that.

[Text]

J'ai toutefois décelé un grand intérêt pour le nouveau rôle du Conseil du Trésor dans la gestion de la Fonction publique et pour la façon dont le Secrétariat et le Bureau du Contrôleur général entendent s'adapter aux impératifs de Fonction publique 2000.

With your permission, Mr. Chairman, I would outline briefly Treasury Board's role in the renewal of the public service and concentrate on the five major system-wide issues for which we are responsible. They are the Human Resources Development Council, employment equity, classification simplification, the management category, and operating budgets.

As members of the committee are aware, the fundamental goal of Public Service 2000 is improved service to the public. While resources have been shrinking, it is important to recognize—and I think this committee has looked at this issue as it has examined estimates in the past—that because operating and maintenance budgets have not been adjusted for inflation since 1985, managers in most departments face a 25 per cent to 30 per cent decline in the real value of the budgets they have to serve the public. Obviously, if we to continue to improve service to the public, we have to rethink our traditional ways of doing business.

We in the Treasury Board secretariat do not deal directly with the Canadian public. Our clients are ministers and the line departments. Obviously, we hope that by reforming the way we do things we can serve our clients better and that, in turn, they can serve the real clients better.

We have been changing the way we look at ourselves as being a central agency concerned with detailed rules. Our personnel policy manual, for example, contained 27 volumes. We are moving to reduce these types of detailed directives, as well as the amount of time-consuming reporting.

We like to term this shift as one from control to one of policy leadership. Of course, there will always be a hard edge to Treasury Board functions that involve the allocation of scarce resources, or result in the assessment of performance for the purposes of accountability.

It is extremely important that we as the central agency concerned with management continue to work with departments to define the necessary framework and the conditions for good management.

In the notes I have circulated I describe in more detail some of the things we are doing in terms of consultation. We are making a major effort to consult with departments on the development of all our major policies. We have introduced a program of consultation with the regions. We have an academic advisory panel that meets periodically with the Comptroller General and myself.

Let me turn now to the Human Resources Development Council, which is the first of the five major initiatives I men-

[Traduction]

I did however discern considerable interest about Treasury Board's new role in the management of the Public Service and about the way in which the Treasury Board Secretariat and the Office of the Comptroller General intend to adapt to the imperatives of Public Service 2000.

Avec votre permission, M. le président, je voudrais souligner brièvement le rôle du Conseil du Trésor dans le renouveau de la fonction publique et m'attacher aux cinq grandes questions qui touchent l'ensemble du système et pour lesquelles nous sommes responsables. Il s'agit du Conseil de perfectionnement des ressources humaines, de l'équité en matière d'emploi, de la simplification de la classification, de la catégorie de la gestion et des budgets de fonctionnement.

Comme le savent bien les membres du comité, l'objectif fondamental de Fonction publique 2000 est d'améliorer les services offerts au public. Même si les ressources s'amenuisent, il est important de reconnaître—et je crois que le comité s'est penché sur cette question lorsqu'il a examiné les budgets dans le passé—que les budgets de fonctionnement et d'entretien n'ont pas été redressés en fonction de l'inflation depuis 1985, de sorte que les gestionnaires de la plupart des ministères font face à une baisse de l'ordre de 25 p. 100 à 30 p. 100 de la valeur réelle des budgets dont ils disposent pour servir la population. Il est évident que si nous voulons continuer à améliorer les services au public, nous devons adopter de nouvelles façons d'exercer nos activités.

Au secrétariat du Conseil du Trésor, nous ne traitons pas directement avec les Canadiens: nos clients sont plutôt des ministres et les ministères responsables. Manifestement, nous espérons qu'en modifiant notre mode de fonctionnement nous pourrions mieux servir nos clients et qu'eux, par conséquent, pourront assurer des meilleurs services aux clients réels.

Nous avons changé la façon d'envisager notre rôle à titre d'organisme central préoccupé par des règles détaillées. Notre guide de gestion du personnel, par exemple, comprenait 27 volumes. Nous cherchons à réduire ce genre de directives détaillées ainsi que le nombre de rapports à produire, qui mobilisent des heures considérables.

Nous désignons cette évolution comme étant le passage d'un contrôle à un rôle de dirigeant. Nous ne pourrions bien entendu pas effacer tous les aspects difficiles des fonctions du Conseil du Trésor qui supposent l'affectation de ressources rares ou l'évaluation du rendement pour la reddition des comptes.

Comme nous sommes l'organisme central préoccupé par la gestion, il est extrêmement important que nous continuions à travailler avec les ministères pour définir le cadre nécessaire et les conditions d'une bonne gestion.

Dans les notes que j'ai fait circuler, je décris plus en détail certaines des mesures que nous avons prises sur le plan de la consultation. Nous déployons des efforts considérables pour consulter les ministères dans la formulation de toutes nos grandes politiques. Nous avons lancé un programme de consultation avec les régions. Nous avons aussi constitué un groupe d'experts-conseils issus des milieux universitaires, que je rencontre périodiquement avec le contrôleur général.

Je me tournerai maintenant vers le Conseil de perfectionnement des ressources humaines, qui est la première des cinq

[Text]

tioned. The council was announced a year ago by the President of the Treasury Board. Its mandate is to set the strategic direction for the management of people in the public service and to implement system-wide improvements. The council is composed of eight deputy ministers, including Mr. Shortliffe, whom you met the other day, and Mr. Dewar, who you will be meeting shortly, and the Chairman of Public Service Commission, who you will also be meeting. They, along with myself are the central agency representatives on the council. There are then four heads of line departments. That is, in essence, the board of directors for human resources in the public service.

One of the council's key roles is to promote and to support wide-ranging human resource projects. We have over 50 which are now under way. We have material available for interested members of the committee describing these projects. However, examples include developing career options for women in support occupations, exploring the use of technology and training, and developing proposals for alternative work arrangements, such as working at home. There is also a project to explore models for upward feedback, in which this committee has expressed an interest in the past. We can discuss that in more detail tonight, if you would like.

The two key documents that the council has published to date are called "Strategies for People" and the "Catalogue of Human Resource Initiatives", which identifies the projects to which I was referring.

The second area is employment equity. It has been one of the major files before the Treasury Board for a number of years. Clear progress is being made in certain areas. One of the most dramatic is the increase in the numbers of women in the management category, which has increased from 342 in 1985 to 700 in 1991. That is an increase from 7.8 per cent to 15.8 per cent in six years.

The committee asked for information on the number of employment equity members in the management category. This information is appended to the notes that have been distributed.

The kind of initiatives that the public service has been taking recently on employment equity include new initiatives within the recently announced government-sponsored strategies to enhance aboriginal workforce participation, and the economic integration of persons with disabilities. These were broad announcements that dealt with the private sector outside the public service, but with a corresponding set of initiatives within the public service.

We have a new approach to setting targets which focuses on the flow of people as opposed to the absolute numbers. I think this is something to which managers can relate better, and for which they can be held better to account. We focus on recruitment, promotion and retention as opposed to absolute levels.

[Traduction]

grandes initiatives que j'ai mentionnées. La formation du conseil a été annoncée il y a un an par le président du Conseil du Trésor. Il a pour mandat d'établir la direction stratégique en matière de gestion des ressources humaines dans la fonction publique et d'apporter des améliorations à l'ensemble du système. Il comprend huit sous-ministres, y compris M. Shortliffe, que vous avez rencontré l'autre jour, et M. Dewar, que vous rencontrerez bientôt, ainsi que le président de la Commission de la fonction publique, que vous rencontrerez aussi. Tous ensemble, nous représentons l'organisme central au conseil, auquel siègent aussi les dirigeants de quatre ministères responsables. Il s'agit donc essentiellement du conseil d'administration des ressources humaines pour la fonction publique.

Un des principaux rôles que joue le conseil consiste à promouvoir et à soutenir de vastes projets en matière de ressources humaines; 50 de ces projets sont maintenant en cours. Les membres du comité qui sont intéressés peuvent se procurer des documents décrivant ces projets. Il y a par exemple un programme d'options de carrière destinées aux femmes occupant des postes de soutien, l'utilisation de la technologie et de la formation, l'élaboration de propositions visant des modes de travail de rechange, comme le travail à domicile. Soulignons aussi un projet d'étude des modèles sur la rétroaction vers le haut, projet auquel le comité s'était dit intéressé dans le passé. Nous pouvons en parler plus en détail ce soir, si vous le désirez.

Les deux documents importants que le conseil a publiés à ce jour sont intitulés «Strategies for People» et «Catalogue of Human Resource Initiatives», où sont relevés les projets que j'ai mentionnés.

L'équité en matière d'emploi vient ensuite: il s'agit d'un des grands dossiers dont le conseil du Trésor a été saisi depuis un certain nombre d'années. Des progrès déterminants ont été accomplis dans certains domaines, dont un des plus marquants est l'augmentation du nombre de femmes dans la catégorie de la gestion, puisqu'elles sont passées de 342 en 1985 à 700 en 1991. Il s'agit d'une progression allant de 7,8 à 15,8 p. 100 en six ans.

Le comité a demandé des informations sur le nombre de personnes visées par le programme d'équité en matière d'emploi qui se trouvent dans la catégorie de la gestion. Ces renseignements sont contenus en annexe aux notes que j'ai distribuées.

Le genre d'initiatives que la fonction publique a lancées récemment sur l'équité en matière d'emploi comprend celles qui s'inscrivent dans les stratégies parrainées par le gouvernement qui viennent d'être annoncées et qui visent à accroître la participation de la main-d'œuvre autochtone et à mieux intégrer économiquement les personnes handicapées. Il s'agissait là de vastes annonces qui touchaient le secteur privé mais auxquelles correspondaient un ensemble d'initiatives au sein de la fonction publique.

Nous avons adopté une nouvelle façon d'établir les objectifs, c'est-à-dire que nous tenons compte des mouvements des effectifs et non pas des nombres absolus. Je crois que cette solution satisfait mieux les gestionnaires et leur permet mieux de rendre compte. Nous nous attachons au recrutement, à la promotion et à la rétention plutôt qu'à des niveaux absolus d'effectifs.

[Text]

We have, as you would expect, public servants to deal with and have established a number of committees, both internally and externally. Thus, there is an external advisory committee to the President of the Treasury Board. We have four internal consultation groups reporting to me, which are comprised of members of each of the four target groups. We have a deputy ministers' advisory committee on employment equity, which meets roughly once a month.

We have had two quite successful employment equity award ceremonies which have recognized the achievements of federal departments in this area.

The third major initiative is classification simplification. The basic parameters of that initiative were laid out in the White Paper. We are trying to reduce the number of occupational groups from 70 to about 23. We have involved a great number of line managers and the public service unions as well in this exercise, which is quite gratifying. The exercise is on schedule. We hope it will provide us with a gender neutral system. We are certainly following very closely the assessment criteria outlined in the Canadian Human Rights Act. Therefore, we hope that some day we will be in a position where the equal pay disputes will be behind us.

On the fourth area, management category, the committee has expressed a lot of interest. Let me give a brief progress report on the measures that were recently announced by the government. Both the last budget and the White Paper announced the intention to reduce the number of levels below the deputy minister to three. That is to say three layers of people in the executive category. This is now essentially complete within the public service. There was also a 10 per cent reduction in the management category. This reduction is now on target. We do not see any impediment to the completion of that reduction by the target date of March 31, 1993.

The integration of the SM and EX-1 levels to establish the five-level executive group will occur on schedule on January 1, just three weeks from now.

The committee asked for details concerning the cost of separations in the management category. In 1990, there were 40 involuntary separations with an average settlement of \$61,500, which is equivalent to 37 weeks of pay. This year, 1991, there have been to date 32 involuntary separations with an average settlement of \$63,000, which is equivalent to 37 weeks of pay. The average settlement is less than the separation benefit entitlement of up to 41 weeks of pay provided under Workforce Adjustment which applies to all employees in the public service.

The fifth area is operating budgets. We have introduced operating budgets on a pilot basis. As you know, we are aiming for service-wide implementation for fiscal year 1993-94. There have been 12 pilots in operation this year. In the year starting March 31, 1992, we hope to have pilot projects including full departments. One of the most advanced in its preparations in

[Traduction]

Comme vous pouviez vous y attendre, nous devons traiter avec les fonctionnaires, et nous avons établi un certain nombre de comités, qu'ils soient internes ou externes. Par conséquence, le président du Conseil du Trésor dispose de comités consultatifs externes. Nous avons quatre groupes de consultation internes qui relèvent de moi, et qui comprennent des membres de chacun des quatre groupes-cibles. Il existe également un comité consultatif des sous-ministres sur l'équité en matière d'emploi, qui se réunit à peu près une fois par mois.

Nous avons procédé à deux remises de prix pour l'équité en matière d'emploi, qui ont connu un grand succès. On a souligné ainsi les réalisations des ministères fédéraux dans ce domaine.

La simplification de la classification constitue la troisième grande initiative, dont les paramètres de base avaient été établis dans le Livre blanc. Nous tentons de faire passer le nombre de groupes professionnels de 70 à environ 23. Nous avons invité un grand nombre de cadres hiérarchiques et les syndicats de la fonction publique à participer, ce qui donne des résultats très satisfaisants. Nous respectons aussi l'échéancier prévu. Nous espérons de la sorte mettre en place un système libre de toute discrimination sexuelle. Nous nous conformons certainement de façon très étroite aux critères d'évaluation énoncés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Par conséquent, nous espérons voir le jour où les différends soulevés par la disparité salariale seront choses du passé.

Dans un quatrième temps, soulignons la catégorie de la gestion, question à laquelle le comité s'est montré vivement intéressé. Laissez-moi vous donner un bref état de l'avancement des mesures qui ont été annoncées récemment par le gouvernement. Le dernier budget et le Livre blanc annonçaient l'intention de réduire à trois le nombre de niveaux inférieurs aux sous-ministres. Il y aurait donc trois niveaux de postes dans la catégorie des cadres. Cette étape est essentiellement terminée au sein de la fonction publique. La catégorie de la gestion, conformément aux objectifs, est en voie d'être comprimée de 10 p. 100. Nous prévoyons avoir atteint les objectifs d'ici la date prévue, soit le 31 mars 1993.

L'intégration des niveaux SM et EX-1 en vue d'établir un groupe de cadres à cinq niveaux s'effectuera comme prévu le 1^{er} janvier, soit dans trois semaines.

Le comité nous a demandés des détails concernant le coût des départs dans la catégorie de la gestion. En 1990, il y a eu 40 départs involontaires, qui ont donné lieu à un règlement moyen de 61 500 \$, soit l'équivalent de 37 semaines de paye. Cette année, en 1991, il y a eu à ce jour 32 départs involontaires, assortis d'un règlement moyen de 63 000 \$, ou l'équivalent de 37 semaines de paye. Le règlement moyen est inférieur à l'indemnité de départ (maximum de 41 semaines de salaire) prévu dans le réaménagement des effectifs, qui s'applique à tous les employés de la fonction publique.

Les budgets de fonctionnement constituent le cinquième domaine de préoccupation. Nous avons mis les budgets de fonctionnement à l'essai. Comme vous le savez, nous visons à ce qu'ils soient appliqués à l'échelle générale pour l'exercice 1993-1994. Il y a eu 12 projets-pilotes en ce sens cette année. Au cours de l'exercice qui débutera le 31 mars 1992, nous

[Text]

that regard is Communications Canada. But there are several others as well.

Those are the five major initiatives in which the Treasury Board secretariat is involved. Let me say a few words about a concept I mentioned at my last meeting with you called the "shared management agenda", which is a new concept which we think follows on from the Increased Management Authority Response and Accountability Initiative, which was developed in 1986.

The shared management agenda is a set of key management priorities and objectives identified and agreed upon between the deputy minister in the department, myself and Mr. MacDonald. It has two broad purposes. It defines the management context within which the department will pursue its management strategy, including the individual management initiatives, and within which we in Treasury Board and OCG will support the strategies. It serves as a point of reference against which departmental management performance can then be assessed. It consists of a number of mutually-agreed upon major departmental management goals to be achieved and issues to be dealt with. This then provides a basis for assessment of management performance, which then feeds into the evaluation process of deputy heads by the Office of the Privy Council, something which Mr. Shortliffe described to you at your last meeting.

Finally, let me say a word on how all this affects the resources that we use within the Treasury Board secretariat, since I know this question was raised at your last meeting. Obviously, we have been, as all public servants have been, careful in how we allocate resources as we face these changing demands on us.

I think there is an interesting story to tell, although it is obviously a little early in its evolution. Broadly speaking, we are using demonstrably fewer resources within the secretariat on our traditional activities because, as the committee has pointed out, we are delegating a lot of that to departments. We are doing new things, many of which involve the introduction of these major management activities and management structural changes within the public service.

In broad terms, these are the figures at the management category level. Again, this is in answer to a question raised previously by members of the committee. The figures for the Treasury Board secretariat include the portion allotted to the office of regulatory affairs. In other words, it was combined with the secretariat. On January 31 of this year there were 147 people in the management category. There are now 21 fewer. That is a reduction in the Treasury Board secretariat of 14.3 per cent.

With respect to overall resources, in 1991-92 there are about 821 person years associated with the Treasury Board secretariat base, and that part of the office of regulatory

[Traduction]

espérons avoir en place des projets-pilotes visant l'ensemble d'un ministère. Un des projets dont les préparatifs sont les plus avancés touche Communications Canada, mais il y en a plusieurs autres.

Voici les cinq grandes initiatives auxquelles le Conseil du Trésor participe. Laissez-moi ajouter quelques mots sur un concept que j'ai mentionné lorsque j'ai comparu devant vous la dernière fois et qu'on peut désigner comme étant un «programme de gestion partagée». Il s'agit d'un nouveau concept qui, selon nous, s'inscrit bien à la suite de l'Increased Management Authority Response and Accountability Initiative, qui a été élaborée en 1986.

Ce programme est un ensemble de priorités et objectifs fondamentaux en matière de gestion, qui ont fait l'objet d'ententes entre le sous-ministre, moi-même et M. MacDonald. Il vise deux grands objectifs. Il définit le contexte de gestion dans lequel le ministère mettra en œuvre sa stratégie de gestion, y compris des initiatives particulières, et qui serviront au Conseil du Trésor et au BCG pour appuyer les stratégies. Le rendement de la direction du ministère peut être évalué en fonction de ce programme. Il consiste en un certain nombre de grands objectifs de gestion ministériels sur lesquels les deux parties se sont entendues et les questions à régler. Il sert ensuite à évaluer le rendement de la direction, et peut être intégré au processus d'évaluation des sous-ministres par le Bureau du Conseil privé, processus que M. Shortliffe a décrit à votre attention au cours de votre dernière réunion.

Enfin, un mot sur la façon dont toutes ces questions influent sur les ressources que nous utilisons au sein du secrétariat du Conseil du Trésor, puisque je sais que cette question a été soulevée à votre dernière réunion. Manifestement, à l'instar de tous les fonctionnaires, nous avons été prudents dans la façon dont nous affectons les ressources au moment où nous faisons face à toutes sortes de nouvelles exigences.

Je crois qu'il s'agit là d'une situation intéressante, bien qu'il soit de toute évidence un peu tôt pour en déterminer l'issue. De façon générale, nous utilisons moins de ressources au sein du secrétariat pour exercer nos activités traditionnelles parce que, comme le comité l'a montré, nous en déléguons une bonne partie aux ministères. Nous faisons de nouvelles choses, dont un bon nombre supposent la mise en œuvre de ces grandes activités de gestion et de ces importantes modifications structurelles apportées à la gestion au sein de la fonction publique.

Voilà en gros les chiffres pour le niveau de la catégorie de la gestion. Encore une fois, je veux ainsi répondre à une question posée par les membres du comité. Les chiffres pour le secrétariat du Conseil du Trésor comprennent la quote-part du bureau des affaires réglementaires. En d'autres termes, ce dernier a été intégré au secrétariat. Le 31 janvier dernier, 147 personnes faisaient partie de la catégorie de la gestion. Il y en a maintenant 126, ce qui représente une réduction de 14,3 p. 100 pour le secrétariat du Conseil du Trésor.

Sur le plan des ressources globales, environ 821 années-personnes étaient associées en 1991-1992 au secrétariat du Conseil du Trésor et à la quote-part du bureau des affaires régle-

[Text]

affairs. That is 821 which exists as, let us say, the status quo from the previous year.

We have within that, we have created a new human resources development branch using 26 person years. We have a task force on classification simplification of 12 person years. We have 10 person years working up the operating budget. There is another six devoted to the special operating agencies. Broadly speaking, that is about 10 per cent of the total, which means about 90 per cent of the total is doing work which was being done in the previous year in terms of our regular work. But this understates the extent of reduction in resources that the Treasury Board secretariat is devoting to the traditional control-oriented roles. Each of the branches is reorienting its activities toward these policy leadership functions.

Monsieur le président, je viens de vous exposer les progrès réalisés à l'égard de certains des dossiers de gestion qui sont directement liés à la revitalisation de la Fonction publique. Ces progrès sont d'autant plus remarquables qu'ils s'appliquent à des domaines complexes. Nous ne sommes pas sans savoir que ce genre de changement ne se fait pas du jour au lendemain.

We are now ready to try to answer any questions that you might pose. Given my lengthy introduction, Mr. Macdonald thought it would tax your patience to give a prepared statement. However, he will find a convenient question on which to respond in length.

The Chairman: Thank you, Mr. Clark.

Honorables sénateurs, j'ai ici un document dans les deux langues officielles intitulé *Notes pour une allocution du secrétaire du Conseil du Trésor devant le comité sénatorial permanent des finances nationales—le mercredi 4 décembre 1991*.

Il a été distribué à tous les membres du comité.

Je pense qu'il serait à propos d'avoir une motion afin d'annexer ce document à nos procédures d'aujourd'hui.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think Mr. Clark traversed most of the material in the notes in the statement he just now made. I wonder if we would not be duplicating at least some of that if we were to append it.

The Chairman: There are a few tables contained in his notes which were not discussed. I think it is important for future reference to append those.

Senator Marsden: Mr. Chairman, may I comment on that? I think that we do want the tables. However, Mr. Clark gave us some additional numbers that are not in his tables. He gave us the comparative data for 1985. If we do not want to put in the whole document, I wonder if he would be willing to do the rest of the table for 1985. That would make it considerably more useful than it is in its current form.

[Traduction]

mentaires. Il s'agit de 821 années-personnes qui existent à cause du statu quo par rapport à l'année précédente.

Nous avons créé une nouvelle direction de développement des ressources humaines qui utilise 26 années-personnes. Notre groupe de travail sur la simplification de la classification compte 12 années-personnes, et 10 années-personnes sont affectées au budget de fonctionnement tandis que 6 autres sont consacrées aux organismes de fonctionnement spéciaux. De façon générale, ces chiffres représentent environ 10 p. 100 du total, ce qui signifie que près de 90 p. 100 du total des années-personnes effectuent le travail qui était effectué l'année précédente dans le cadre de nos activités régulières. Toutefois, ces statistiques ne donnent pas une idée exacte de l'étendue de la réduction des ressources que le secrétariat du Conseil du Trésor affecte aux rôles traditionnels axés sur le contrôle. Chacune des directions réoriente ses activités vers ses fonctions de direction en matière de politique.

Mr. Chairman, this has been a progress report on what we have done about certain issues directly linked to the revitalization of the Public Service. The progress that has been achieved is all the more remarkable in that it has happened in such a variety of different areas. We are all aware that changes like these cannot be brought about overnight.

Nous sommes maintenant prêts à essayer de répondre aux questions que vous pourriez avoir. Comme mes remarques étaient longues, M. MacDonald a pensé qu'il mettrait votre patience à rude épreuve s'il vous lisait le texte qu'il a préparé. Toutefois, il trouvera une question commode sur laquelle il pourra répondre en détail.

Le président: Merci M. Clark.

Honourable senators, I have here a document in both official languages, which has been distributed to all the members of the committee. It is notes for a speech by the Secretary of the Treasury Board before the Standing Senate Committee on National Finance, Wednesday, December 4, 1991.

Le sénateur Stewart: M. le président, je pense que M. Clark a fait le tour, dans les remarques qu'il vient de faire, de la plupart des renseignements contenus dans les notes. Je me demande si nous ne répéterions pas une partie de ces informations si ces notes étaient annexées.

Le président: Quelques graphiques figurant dans ces notes n'ont pas fait l'objet de discussions. Je crois qu'il serait important pour référence future de les annexer. Pourrais-je annexer seulement les graphiques?

Le sénateur Marsden: M. le président, puis-je formuler un commentaire à ce sujet? Je pense qu'il y aurait lieu d'annexer les graphiques. Toutefois, M. Clark nous a donné quelques chiffres qui n'y figurent pas. Par exemple, il nous a donné des données comparatives pour 1985. Si nous ne voulons pas verser tout le document en annexe, je me demande s'il ne voudrait pas dresser le reste du tableau pour l'année 1985, ce qui le rendrait beaucoup plus utile qu'il ne l'est dans sa forme actuelle.

[Text]

Mr. Clark: Certainly. We can provide you with an amended table. We will give you all the data we have for all the years since 1985.

Senator Marsden: Just some sign of change.

The Chairman: Thank you. Is it agreed, then?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Stewart: I need guidance, Mr. Chairman. I have some questions which do not follow on directly from the statement we just now heard. For example, I have a question or two concerning Vote 5, Treasury Board. Then, there are a couple of other things.

How do you want me to proceed? Would you prefer that we get those matters out of the way first?

The Chairman: I would prefer that we get those out of the way because in the report that I tabled today I mentioned something regarding Vote 5. I would prefer that we get those documents out of the way now.

Senator Stewart: I think we can save our witnesses and the committee a lot of time if we ask for information which will be provided later. I am looking at Treasury Board Vote 5 in Part II of the 1991-92 Estimates. The proposed schedule to the appropriation bill would read as follows, "Government contingencies, subject to the approval of the Treasury Board, to supplement other votes or payroll and other requirements, and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses not otherwise provided for, including awards under the Public Servants Inventions Act, and authority to reuse any sums allotted for non-paylist requirements and repaid to this appropriation from other appropriations."

What I want to try to discover, Mr. Chairman, is how the contingency vote, Vote 5, is being used. I realize that it can be used for various purposes, as indicated in the wording of the vote. I want to see if there has been a change in the pattern of how the vote has been used.

I would like to ask if the Treasury Board could provide for the committee, first, the wording of Vote 5 in appropriation bills, let us say, for the last 10 years. I realize that very often the wording remains unchanged from year to year. But there have been changes. I would like to see when those changes took place. For example, some time back the wording was changed. I did not have time to turn them all up. I am looking now at the record of this committee back in 1986, where it states, "to provide funding for increased salary costs arising out of negotiated and non-negotiated agreements and other payroll requirements not included in departmental estimates, and for urgent expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when estimates are drawn up."

I am not sure that those are the words from the proposed bill at that time, or whether that is a descriptive statement provided by the Treasury Board in the document.

[Traduction]

M. Clark: Certainement. Nous pouvons vous transmettre un graphique modifié. Nous vous donnerons toutes les données à notre disposition pour tous les exercices depuis 1985.

Le sénateur Marsden: Il s'agit juste d'un petit changement.

Le président: Merci. Nous sommes donc d'accord.

Le sénateur Stewart: J'ai besoin de conseils, M. le président. J'ai quelques questions qui ne font pas directement suite aux remarques que nous venons d'entendre. Par exemple, j'ai une question ou deux sur le crédit 5, Conseil du Trésor, entre autres choses.

Comment devrais-je procéder? Devrais-je soumettre ces questions d'abord?

Le président: Je préférerais que ces questions soient réglées dans un premier temps, parce que j'ai mentionné quelque chose concernant le crédit 5 dans le rapport que j'ai déposé aujourd'hui. Je voudrais traiter de ces documents dès maintenant.

Le sénateur Stewart: Je crois que nous pourrions épargner bien du temps à nos témoins et au comité si nous demandons des renseignements qui nous seront fournis plus tard. Je regarde le crédit 5, Conseil du Trésor, de la partie II du Budget des dépenses principal pour 1991-1992. L'annexe proposée au projet de loi de crédits se lirait comme suit: «Crédit pour éventualités, sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, qui s'ajoute à d'autres crédits ou à la liste de paye et d'autres besoins, visant à faire face à diverses dépenses mineures et imprévisibles qui ne font pas l'objet d'autres crédits, y compris des récompenses versées en vertu de la *Loi sur les inventions des fonctionnaires*, et pouvoir de réutiliser toute somme affectée aux besoins autres que la liste de paye et remboursée au présent crédit à même d'autres crédits.»

Ce que je veux savoir M. le président, c'est comment le crédit pour éventualités, le crédit 5, est utilisé. Je me rends bien compte qu'il peut l'être à diverses fins, comme l'indique le libellé du crédit. Je voudrais savoir si la façon d'utiliser le crédit a été modifiée.

Je voudrais savoir si le Conseil du Trésor peut donner au comité, d'abord, le libellé du crédit 5 dans les projets de loi de crédits, pour les dix dernières années, par exemple. Je sais bien que le libellé demeure très souvent le même d'année en année, mais il y a eu des changements, et je voudrais savoir quand ces changements ont eu lieu. Par exemple, le libellé a été modifié il y a quelque temps, mais je n'ai pas eu le temps de relever toutes ces modifications. J'examine actuellement le compte-rendu des délibérations du présent comité en 1986, où il est énoncé que le crédit 5 servira à financer le coût des augmentations salariales faisant suite à des conventions négociées et non négociées, ainsi qu'à répondre à d'autres besoins relatifs à la liste de paye qui n'ont pas été inclus dans les budgets des ministères, et les dépenses urgentes diverses qui sont imprévisibles lorsque le budget est établi.

Je ne sais pas s'il s'agit là des termes qu'on retrouvait dans le projet de loi à ce moment, ou bien s'il s'agit plutôt d'une description fournie par le Conseil du Trésor.

[Text]

At some point the word "urgent" was dropped. In other words, there have been changes in the wording of the vote. I would like to know when they took place. The way I propose to find that out is by asking if you will give us the words used for the 10 years, avoiding the obvious duplications.

Then, would you provide for that 10-year period the amount of the vote in the main appropriation bill? Could we then have a breakdown showing on which of the categories provided for in the vote the money voted was actually used?

I am going to put this in something of a caricature. I want to ascertain if it is a case where the tail has grown bigger than the dog. We will have a purpose outlined and then we will have expressions like "and other requirements", imprecise language including, possibly, almost everything. Is it possible, in fact, and has it happened historically, that the general language has come to be, from the viewpoint of the government and the Treasury Board, the most used part of the language in the Vote?

The Chairman: It could be the interpretation too.

Senator Stewart: Yes, that is right, Mr. Chairman, but some of the language is very specific. For example, "awards under the Public Service Inventions Act".

The Chairman: But "other purpose" is very wide.

Senator Stewart: Yes, exactly. But we know, Mr. Chairman, from what happened in 1989, that the Vote has been used for almost every purpose that would be listed as a distinct Vote for any of the departments of the government.

The Chairman: We remember that.

Senator Stewart: So it is quite inclusive. If the Treasury Board people could give us that information it would give us something to go on from.

The Chairman: Would Mr. Cappe like to answer, or Mr. MacDonald?

Mr. Clark: I would simply like to say yes, but Mr. Cappe would like to elaborate on the answer.

The Chairman: I thought that would be the case.

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Branch: Mr. Chairman, the answer is clearly yes, we will provide the information in as usable a fashion as we are able. I would merely make a few points of clarification that will perhaps assist the committee and Senator Stewart in their consideration of it.

The first question Senator Stewart asked was whether there was any change in the application or practice. The answer to that is no. In 1989 our predecessors tabled with this committee a report which is appended to the committee's proceedings of Tuesday, May 2, 1989 and Wednesday May 3, 1989. The appendix is the report of the Treasury Board in its use of TB Vote 5 and that is a useful reference document. I would excerpt the following sentence from that:

[Traduction]

À un moment donné, le terme «urgent» a été éliminé, ce qui signifie qu'il y a eu des modifications apportées au libellé du crédit. Je voudrais savoir quand cela a eu lieu, c'est pourquoi je demande de nous donner les termes utilisés depuis dix ans, en évitant les répétitions évidentes.

Ensuite, pourriez-vous nous donner le montant du crédit dans le projet de loi de crédits principal pour cette même période de dix ans? Pourrions-nous ensuite obtenir une ventilation montrant dans quelle catégorie prévue dans le crédit un montant d'argent a vraiment été utilisé?

Je vais vous l'expliquer d'une façon caricaturale. Je veux voir s'il s'agit d'un cas où l'accessoire est devenu plus gros que l'essentiel. Nous aurons décrit l'objet et aurons fait suivre cette expression de la mention «et autres exigences», tournure imprécise qui peut comprendre à peu près n'importe quoi. Est-il possible—à vrai dire, cela s'est-il déjà produit?—que la langue générale soit devenue, du point de vue du gouvernement et du Conseil du Trésor, la langue la plus utilisée dans la description du Crédit?

Le président: Ce pourrait aussi être l'interprétation.

Le sénateur Stewart: Oui, c'est vrai, Monsieur le président, mais certaines expressions sont très spécifiques. Par exemple, «récompenses en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires».

Le président: Mais l'expression «pour d'autres fins» est très vague.

Le sénateur Stewart: Oui, exactement. Mais ce qui est arrivé en 1989 nous a appris, Monsieur le président, que le Crédit a été utilisé pour à peu près tout ce qui aurait dû être inscrit à un Crédit distinct dans n'importe quel ministère du gouvernement.

Le président: Nous nous en souvenons.

Le sénateur Stewart: Alors l'expression regroupe beaucoup de choses. Si les gens du Conseil du Trésor pouvaient nous donner cette information, nous aurions un point de départ.

Le président: Est-ce que M. Cappe désire répondre? Ou M. MacDonald?

M. Clark: Je répondrais simplement oui, mais M. Cappe aimerait préciser.

Le président: C'est bien ce que je croyais.

M. Mel Cappe, Sous-secrétaire, Direction générale des programmes, Conseil du Trésor: Monsieur le président, c'est clair, la réponse est oui, nous fournirons l'information selon la formule la plus utile possible. J'aimerais simplement apporter quelques éclaircissements qui, je l'espère, aideront le comité et le sénateur Stewart à y voir plus clair.

Le sénateur Stewart se demandait tout d'abord s'il y aurait des changements dans l'application ou dans les pratiques. La réponse est non. En 1989, nos prédécesseurs ont déposé devant le comité un rapport, qui est annexé aux procès-verbaux du mardi 2 mai et du mercredi 3 mai 1989. L'annexe est le rapport du Conseil du Trésor sur son utilisation du Crédit 5 du CT, et il s'agit d'un document de référence utile. J'aimerais vous en lire l'extrait suivant:

[Text]

The current form of the Contingencies Vote has remained essentially intact since 1964-65.

We will, nevertheless, specify the actual Vote wording for the last ten years and identify any individual wording changes in both languages, if there are any.

In respect of the reference to the term "urgent", I would merely note that very often in Part III of the Estimates we have described the use of TB Vote 5 in ways which are, hopefully, useful for parliamentarians but which are not legislative authority. The term "urgent" was used in some early descriptors of the Vote but it never occurred in the wording of the Vote in the schedule to the Appropriation Act. The amounts have typically been of the order of about 1 per cent, or less than 1 per cent, of the voted appropriations. There have been a few years when we departed from that because of a number of known particular instances which would require more funds in the Vote where we anticipated some contingencies.

We will certainly be able to make available to the committee the expenditures on payroll purposes and expenditures on non-payroll purposes. We will make every effort to break down the other than payroll purposes. I am not certain that we will be able to do that easily.

As you know, Mr. Chairman, over the last number of years we have elaborated on our disclosure to Parliament on the use of TB Vote 5 by putting footnotes in Supplementary Estimates where we have used TB Vote 5 for a supplementary expenditure. When my colleague, Barry Lacombe, was here we tabled a report on the use of TB Vote 5 that had gone into those Supplementary Estimates.

We will certainly make as much of this information available as possible.

Senator Stewart: I want to ask a question. I think I heard the answer but I want to make sure. Mr. Cappe has said that the target figure, in a sense, for Vote 5 is about 1 per cent of the voted appropriation.

Mr. Cappe: That is the rule of thumb that we have typically used, yes.

Senator Stewart: And I take it that that does not include the statutory categories in the Estimates. It is the part that is actually to be voted by the House of Commons under Supply and to be voted *ab initio* in the forthcoming appropriation bill.

Mr. Cappe: That is quite correct. As we brought forth to the committee before, we report statutory expenditures in the Estimates for the information of Parliament but those numbers are not the authorities by which the spending takes place.

Senator Stewart: And the 1 per cent is 1 per cent of the new authorization to spend?

[Traduction]

Le Crédit des urgences a essentiellement la même forme depuis 1964-1965.

Néanmoins, nous préciserons, le cas échéant, la formulation réelle de la description du crédit depuis dix ans et cernerons tout changement de cette formulation, dans les deux langues.

En ce qui concerne l'allusion au terme «urgent», j'aimerais simplement faire remarquer qu'il est arrivé très souvent que nous décrivions, dans la partie III du Budget des dépenses, l'utilisation du Crédit 5 du CT en des termes qui, espérons nous, seraient utiles aux parlementaires, mais qui n'avaient aucune valeur législative. Le terme «urgent» a été utilisé dans certaines descriptions anciennes du Crédit, mais n'a jamais été utilisé dans la formulation du Crédit dans l'Annexe de la Loi d'affectation de crédits. Les montants ont généralement été de l'ordre d'environ 1 pour 100, ou moins de 1 pour 100 des crédits votés. Il s'est écoulé quelques années depuis que nous avons abandonné cela en raison d'un certain nombre de cas particuliers connus qui exigeaient l'affectation de fonds supplémentaires au Crédit lorsque certaines urgences étaient susceptibles de se produire.

Nous serons certainement en mesure de mettre à la disposition du comité les dépenses aux fins des listes de payes et les dépenses autres que la paye. Nous ferons tout notre possible pour ventiler ces dernières. Je ne suis pas sûr que nous puissions le faire si aisément.

Comme vous le savez, Monsieur le président, nous apportons, depuis quelques années, sur notre rapport au Parlement, des précisions sur l'utilisation du Crédit 5 du CT à l'aide de notes en bas de page dans le Budget des dépenses supplémentaire, lorsque nous avons utilisé un Crédit 5 du CT pour une dépense supplémentaire. Lorsque mon collègue, Barry Lacombe, était ici, nous avons déposé un rapport sur l'utilisation des Crédits 5 du CT affectés à un Budget des dépenses supplémentaire.

Nous mettrons certainement toute cette information à votre disposition.

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser une question. Je crois en avoir entendu la réponse, mais je n'en suis pas sûr. M. Cappe a dit que le chiffre prévu, en un certain sens, pour le Crédit 5 est d'environ 1 pour 100 de l'affectation de crédit votée.

M. Cappe: C'est la règle générale que nous utilisons généralement, oui.

Le sénateur Stewart: Et j'en déduis que cela ne comprend pas les catégories statutaires du Budget des dépenses. Il s'agit de la part qui doit en fait être mise aux voix à la Chambre des Communes dans la rubrique Approvisionnements et être mise aux voix dès le départ pour le projet de loi d'affectation de crédits.

M. Cappe: C'est tout à fait exact. Comme nous l'avons déjà mentionné au comité, nous faisons rapport, pour fin d'information au Parlement, des dépenses statutaires dans le Budget des dépenses, mais ces chiffres ne sont pas ceux qui gouvernent les dépenses.

Le sénateur Stewart: Le 1 pour 100 représente 1 pour 100 de la nouvelle autorisation de dépense?

[Text]

Mr. Cappe: That is correct.

Senator Stewart: Yes. I will move to another topic, Mr. Chairman, which will take very little time. I asked a question about ministerial papers. I wonder if we could be told about that. I believe that one of our Senate colleagues was given *ex gratia* payment by the Department of External Affairs, which implies a certain proprietary right in that person.

What happens in the case of other ministers who may give their papers to the public archives or to some other emanation of Her Majesty? Is there a payment or is there a tax credit or some other financial recognition?

Mr. Cappe: Mr. Chairman, we are exploring that in greater detail to give the committee a more elaborate and formal answer. The standard process is that any papers which are donated are typically evaluated by appraisers in the National Archives to determine their value. But we will be elaborating with a more complete presentation of that for the committee.

Senator Stewart: Yes.

Mr. Cappe: And that valuation then goes into the tax credit.

Senator Stewart: Yes. What fund or what Vote can the Department of External Affairs draw upon for this particular *ex gratia* payment? Suppose it had been much larger, \$500,000 for example. Would there have been enough available money in that particular Vote line?

Mr. Cappe: It would be an *ex gratia* payment which would be taken out of the operating Vote which gives them the authority to spend on the operations of the department and make such payments.

Senator Stewart: This is now a new but minor question. It may well be that the answer is the one we just now heard. Recently we read that the Department of National Revenue makes payments to people who are helpful in discovering sources of unpaid taxes. Would this also come from the operating budget of the department?

Mr. Cappe: That is correct. The departments, in their operating Votes, have moneys to carry out the operations of the department and the implementation of the programs. All such law enforcement departments, if you will, have that authority in the Vote and the Vote wording—well I should be careful here. Where the operating Vote wording would provide for that, they do it. I know of a number of departments where the Vote wording is such that that could be the case.

The Chairman: Under “operating expenses” they have “professional services salaries” and many categories like that. Under which one would this go?

Mr. Cappe: There are two ways to view this, Mr. Chairman. One is which Vote of Parliament gives them the authority to spend the money and then, within that, what line object in the Public Accounts would this money show. If the money were paid as a contract for services, which it might be in some cir-

[Traduction]

M. Cappe: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Oui. Je passerai à un autre sujet, Monsieur le président, qui prendra très peu de temps. J'ai posé une question concernant les documents ministériels. Je me demande si on pourrait nous renseigner à ce sujet. Je crois que l'un de nos collègues sénateur a reçu un paiement à titre gracieux du ministère des Affaires extérieures, ce qui suppose un certain droit de propriété chez cette personne.

Qu'est-ce qui arrive dans le cas d'autres ministres qui peuvent remettre leurs textes aux archives publiques ou à une autre créature de Sa Majesté? Recevraient-ils un crédit d'impôt ou une autre forme de rétribution?

M. Cappe: Monsieur le président, nous étudions cette question de façon plus approfondie afin d'être en mesure de donner au comité une réponse plus précise et plus officielle. Selon la procédure normale, tout texte qui fait l'objet d'un don est généralement confié à des évaluateurs des Archives nationales, qui en fixent la valeur. Mais nous ferons un exposé plus détaillé au comité à ce sujet.

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Cappe: Et cette valeur est ensuite intégrée au crédit d'impôt.

Le sénateur Stewart: Oui. Dans quels fonds ou quel Crédit le ministère des Affaires extérieures peut-il puiser pour le paiement à titre gracieux en question? Supposons qu'il ait été beaucoup plus important, par exemple, un demi-million de dollars. Y aurait-il eu assez d'argent dans les Crédits de ce genre?

M. Cappe: Ce paiement aurait été fait à même le Crédit de fonctionnement, qui leur donne le pouvoir de dépenser pour le fonctionnement du Ministère et de faire des paiements de ce genre.

Le sénateur Stewart: Voici une autre question, mais elle est peu importante. La réponse pourrait bien être la même que pour la question précédente. Nous avons lu récemment que le ministère du Revenu accorde une certaine somme à des citoyens qui l'aident à découvrir des sources d'impôt non payé. Ce ministère puise-t-il lui aussi dans son budget de fonctionnement?

M. Cappe: Oui. Dans leurs Crédits de fonctionnement, les ministères disposent de fonds pour assurer leur fonctionnement et appliquer leurs programmes. Tous les ministères où il y a exécution de la loi, si je peux m'exprimer ainsi, ont ce pouvoir inscrit dans le libellé du Crédit—à vrai dire, je dois faire attention à ce que je dis. Lorsque le libellé du Crédit le prévoit, il le font. Je connais un certain nombre de ministères où le libellé est tel que ce peut être le cas.

Le président: Sous la rubrique «dépenses de fonctionnement» figure la catégorie «salaires pour services professionnels» et de nombreuses autres du même genre. Dans laquelle inscrirait-on cela?

M. Cappe: Il y a deux façons d'envisager la chose, Monsieur le président. L'une est de déterminer quel Crédit du Parlement leur donne le pouvoir de dépenser l'argent et, ensuite, dans cette optique, déterminer quel article d'exécution des Comptes publics contiendrait ces fonds. Si l'argent était versé en vertu

[Text]

cumstances, then it would appear as the purchase of professional services or some other element, but it would come within the context of the operating Vote.

The Chairman: Senator Stewart, I am sorry if I cut you off.

Senator Stewart: No, that is fine. It was very helpful.

The Chairman: Senator, could you hold your questions for a while because Senator Kinsella will have to leave shortly and he has a few questions.

Senator Kinsella: Thank you, Senator Stewart and Mr. Chairman. I thank Mr. Clark for providing, in his presentation, some of the information that we were looking for when Mr. Edwards was here.

With regard to page 7 of your notes, Mr. Clark, some of us were curious about management dismissals. We are not interested in management dismissals per se, but more in terms of the new authority under PS 2000 that will go to the senior managers of departments.

First, were those payments the kinds of payments that come out of Vote 5 as other payroll requirements not included in departmental Estimates? Is that where they get those funds?

Mr. Cappe: I am sorry, Senator, I did not catch the first part of the question. The management separation? Yes, that comes out of that. It is part of their operating Vote.

Senator Kinsella: Yes. The workforce adjustment directive, you tell us, places as a guideline 41 weeks of pay. That is the norm. I would glean from what you tell us that a number of those involuntary separations exceeded that directive. Am I wrong in that assumption? I see Mr. MacDonald shaking his head.

Mr. Clark: No, you are not wrong in that assumption.

Senator Kinsella: Under the pre-PS 2000 program does Treasury Board play a role in administering that directive?

Mr. Clark: For the involuntary separations of the management category?

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Clark: Treasury Board approves every single one.

Senator Kinsella: Will that continue in the future?

Mr. Clark: I would imagine so. Obviously the Treasury Board can choose to delegate that if it chooses, but my sense is it would not want to.

After all, there are a manageable number of these that occur, and typically it is one or two per Treasury Board meeting. Each case is presented specifically.

Senator Kinsella: Would you reflect on whether or not it would be an important form of control that the Treasury

[Traduction]

d'un marché de services, ce qui pourrait arriver dans certains cas, il serait considéré comme achat de services professionnels ou quelque chose de semblable, mais il serait puisé à même le Crédit de fonctionnement.

Le président: Sénateur Stewart, je m'excuse de vous avoir interrompu.

Le sénateur Stewart: Il n'y a pas de quoi. La remarque était très utile.

Le président: Sénateur, auriez-vous l'obligeance d'attendre un peu avant de poser vos questions? Le sénateur Kinsella doit nous quitter sous peu et il aurait quelques questions à poser.

Le sénateur Kinsella: Merci, sénateur Stewart et Monsieur le président. Je remercie M. Clark de nous avoir fourni, dans son exposé, certaines des informations que nous voulions obtenir lorsque M. Edwards était ici.

En ce qui concerne la page 7 de vos notes, M. Clark, certains d'entre nous désirent en savoir plus sur le congédiement de cadres. Nous ne nous intéressons pas aux congédiements en tant que tels, mais davantage au nouveau pouvoir qui sera conféré aux cadres supérieurs des ministères en vertu de FP 2000.

Tout d'abord, ces paiements étaient-ils du genre de ceux qui proviennent du Crédit 5 en tant qu'autres articles de paye non inclus dans le Budget des dépenses du Ministère? Est-ce là qu'ils ont puisé les fonds?

M. Cappe: Je m'excuse, sénateur, je n'ai pas saisi la première partie de la question. L'indemnité de départ des cadres? Oui, c'est de là qu'elle provient. Cela fait partie de leur Crédit de fonctionnement.

Le sénateur Kinsella: Oui. La directive sur le réaménagement des effectifs, selon vous, indique une ligne directrice de 41 semaines de paye. C'est la norme. Je déduis de ce que vous me dites qu'un certain nombre de ces départs involontaires dépassent cette directive. Ai-je raison de formuler cette hypothèse? Je vois M. Macdonald secouer la tête.

M. Clark: Non, vous n'avez pas tort de formuler cette hypothèse.

Le sénateur Kinsella: En vertu du programme préalable à FP 2000, le Conseil du Trésor a-t-il un rôle à jouer dans l'administration de cette directive?

M. Clark: En ce qui concerne les cessations d'emploi involontaires de la catégorie de la gestion.

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Clark: Le Conseil du Trésor approuve chacune d'elles.

Le sénateur Kinsella: Continuera-t-on à le faire dans l'avenir?

M. Clark: Je le croirais. Évidemment, le Conseil du Trésor peut choisir de déléguer la question s'il le désire, mais je n'ai pas l'impression qu'il le fera.

Après tout, le nombre de cas de ce genre n'est pas si élevé, il y en a généralement un ou deux par réunion du Conseil du Trésor. Chaque cas fait l'objet d'une présentation distincte.

Le sénateur Kinsella: A votre avis, serait-ce une forme importante de contrôle si le Conseil du Trésor continuait à

[Text]

Board should keep playing that role as more authority is delegated to the deputy heads?

Mr. Clark: I am not sure my reflections are very relevant. My sense is the ministers will want to keep that.

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Clark: As you know, Senator Kinsella, the workforce adjustment applies to all of the public service. This is a separate program dealing with separations from the management category. "Dismissal" is not the appropriate term. The proper term is "involuntary separations," which can result from any number of things, including lack of work, which is one of the reasons for workforce adjustment, but it could be other things.

Senator Kinsella: Would you be able to indicate to the committee the largest amount paid in each of the last two years under a separation?

Mr. Clark: I do not think that would be in the public interest for the following reasons: Each of these is a negotiation. We try to keep, for obvious reasons—

Senator Kinsella: So none of them was the result of court action?

Mr. Clark: There have been one or two cases that have been as the result of court action. I do not believe they have been in the management category. I believe they were Governor in Council appointees where the court actions have taken place. We can certainly provide everything that is on the public record. If we were to say, "This is the maximum," it would give the sense that everybody subjected to involuntary separation should have his or her lawyer aim for the maximum.

Senator Marsden: That was a most intriguing final answer, "his or her negotiation." Are those involuntary separation negotiated payments subject to pay equity review? Do you look at them from the point of view of whether one sex or the other is receiving better or worse payments knowing, as you do, that it is the negotiation of the original salary that is so often the cause of long-term pay inequity between the sexes?

Mr. Clark: I have not looked at that personally. The objective is not necessarily to produce the minimum result in each case. It is to produce a fair and, what is thought to be, appropriate result. Now that you have raised the question, I will have a look at it. I would be very surprised if there was a significant difference on a gender basis.

Senator Marsden: I hope you are right, otherwise it might be in the public interest to know on average what the range is.

I was glad to see a reference to employment equity in your statement, but there is an ominous footnote in this table. As you know, the charge is often made that people with disabilities and visible minorities are hired on short-term contracts so that the numbers look all right, and then they disappear very rapidly. Could you explain your footnote?

[Traduction]

jouer ce rôle en raison du pouvoir accru accordé aux administrateurs généraux?

M. Clark: Je ne suis pas sûr que mon avis soit très pertinent. Selon moi, les ministres voudront le conserver.

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Clark: Comme vous le savez, Sénateur Kinsella, le réaménagement des effectifs s'applique à l'ensemble de la fonction publique. Il s'agit d'un programme distinct qui concerne les départs de membres de la catégorie de la gestion. «Congédiement» n'est pas le terme approprié. Le terme approprié est «cessation d'emploi involontaire», qui peut se produire pour une raison ou pour une autre, y compris la pénurie de travail, qui est l'une des raisons du réaménagement des effectifs, mais ce pourrait être pour autre chose.

Le sénateur Kinsella: Seriez-vous en mesure d'indiquer au comité le plus gros montant payé pour un départ cette année et l'an passé?

M. Clark: Je ne crois pas que cela soit d'intérêt public pour les raisons suivantes: chaque cas est une négociation. Nous essayons, pour des raisons évidentes—

Le sénateur Kinsella: Aucun d'entre eux n'a donc résulté d'une action en justice?

M. Clark: Un ou deux cas ont résulté d'une action en justice. Je ne crois pas qu'ils aient été dans la catégorie de la gestion. Je crois qu'il s'agissait de personnes nommées par le gouverneur en conseil. Nous pouvons certainement vous fournir tous les renseignements qui sont du domaine public. Si nous devons dire «Ceci est le maximum», nous donnerions l'impression que tout employé/toute employée à qui l'on impose une cessation d'emploi involontaire devrait amener son avocat à viser le maximum.

Le sénateur Marsden: «Tout employé ou toute employée»: voilà une formulation des plus bizarres. Ces indemnités négociées pour départ involontaire sont-elles sujettes à un examen au regard de l'équité salariale? Les envisagez-vous dans l'optique qu'une personne reçoit un paiement différent selon son sexe, sachant fort bien, en même temps, que c'est la négociation du salaire initial qui est si souvent la cause d'une inégalité salariale à long terme entre les sexes?

M. Clark: Je n'ai pas étudié la question personnellement. L'objectif n'est pas nécessairement d'en arriver au résultat minimal chaque fois. Il s'agit plutôt de produire un résultat équitable et jugé approprié. Maintenant que vous m'y faites penser, je vais examiner la question. Je serais très étonné qu'il y ait une différence marquée en raison du sexe.

Le sénateur Marsden: J'espère que vous avez raison; autrement, il pourrait être dans l'intérêt public de connaître l'écart moyen.

J'ai été heureuse de voir une allusion à l'équité en matière d'emploi dans votre déclaration, mais il y a une note inquiétante dans ce tableau. Comme vous le savez, on dit souvent que les personnes handicapées et les membres de minorités visibles sont engagés en vertu de contrats à court terme pour que les chiffres paraissent bien, pour disparaître ensuite très rapidement. Pourriez-vous expliquer votre note?

[Text]

Mr. Clark: Are you referring to the footnote that stipulates the indeterminate and terminate employees of six months or over?

Senator Marsden: Yes.

Mr. Clark: That is simply how we define this particular population.

Senator Marsden: I need a fuller explanation of what it means. In other words, in popular language, if you talk about a contract employee—meaning someone who does not have a career line—do I understand correctly that such people are excluded from this table? These are people with career lines in the public service.

Mr. Clark: Exactly. They are regular public servants. By “regular public servants,” we mean people who are indeterminate or who have terms of six months or over.

Senator Marsden: If we were to add the figures of contract people into employment equity, can you give us a rough idea of how they would change?

Mr. Clark: Contract people are not members of the public service.

Senator Marsden: What is your response to the charge that people with disabilities and visible minorities are often hired within the federal public service one way or another and are not given career line jobs, that they are very rapidly laid off or their contract expires?

Mr. Clark: We can review the data. The management incentives in the system are quite the opposite. We are trying to produce a strong incentive for managers to get their numbers up, and numbers do not count for these purposes if they are contract or terms of less than six months. So in terms of indicators such as recruitment and promotion, these are things that managers want to improve.

Senator Marsden: When you say you could certainly get the numbers, if it is not too difficult, it would be interesting from that point of view and from another, that is, to see whether the people who receive contracted work reflect employment equity objectives?

Mr. Clark: I will look and see if they are available. I doubt if those statistics are kept as a matter of personal service contracts.

Senator Marsden: In asking Mr. Edwards last week about employment equity, I referred to a recently published study by the Bank of Montreal which indicated that flexible working arrangements are stigmatized and therefore not attractive to people in career lines at that bank. You have given us the formal report on employment equity, but I would like to know whether you have looked at data not exclusive to the Bank of Montreal, whether you have thought about it, and what initiatives you see to overcome the stigmatization?

[Traduction]

M. Clark: Faites-vous allusion à la note sur les employés engagés pour une période indéterminée et ceux qui sont engagés pour une durée déterminée d'au moins six mois?

Le sénateur Marsden: Oui.

M. Clark: Il s'agit tout simplement de la façon dont nous désignons cette population en particulier.

Le sénateur Marsden: J'ai besoin de plus amples explications sur ce que cela signifie. En d'autres termes, en langage populaire, si vous parlez d'un employé engagé à contrat—en parlant de quelqu'un qui ne fait pas une carrière—ai-je raison de dire que cette personne n'est pas comprise dans ce tableau? Il s'agit ici de personnes qui font carrière dans la fonction publique.

M. Clark: Exactement. Il s'agit de fonctionnaires ordinaires. Par «fonctionnaires ordinaires», nous voulons dire ceux qui sont engagés pour une durée indéterminée ou pour une période de six mois ou plus.

Le sénateur Marsden: Si vous deviez ajouter les personnes engagées en vertu d'un contrat au chiffre relatif à l'équité en matière d'emploi, avez-vous une idée approximative de ce que serait le nouveau chiffre?

M. Clark: Les personnes engagées en vertu d'un contrat ne sont pas membres de la fonction publique.

Le sénateur Marsden: Que répondriez-vous à l'accusation selon laquelle les personnes handicapées et les membres de minorités visibles sont souvent engagés dans la fonction publique fédérale d'une façon ou d'une autre et qu'ils n'ont pas accès à une carrière, qu'ils sont très rapidement mis à pied ou que leur contrat vient à expiration?

M. Clark: Nous pouvons étudier les données. Les mesures incitatives de la direction intégrées au système sont tout à fait à l'opposé. Nous essayons fortement d'amener les gestionnaires à accroître leur nombre, et leur nombre ne figure pas à cette fin s'ils sont embauchés en vertu d'un contrat ou pour une période inférieure à six mois. Ainsi, en ce qui concerne des indicateurs comme le recrutement et l'avancement, les gestionnaires désirent des améliorations.

Le sénateur Marsden: Lorsque vous dites que vous pourriez certainement obtenir les chiffres—si ce n'est pas trop difficile, il serait intéressant de ce point de vue ou d'un autre—c'est-à-dire de voir dans quelle mesure les personnes qui reçoivent du travail à contrat reflètent les objectifs de l'équité en matière d'emploi?

M. Clark: Je verrai si je peux les obtenir. Je doute que l'on conserve ces statistiques sur les contrats de services personnels.

Le sénateur Marsden: Lorsque j'ai interrogé M. Edwards la semaine dernière à propos de l'équité en matière d'emploi, j'ai fait allusion à une étude publiée récemment par la Banque de Montréal dans laquelle on précise que les ententes de travail souples sont stigmatisées et, par conséquent, peu attrayantes pour les personnes qui font carrière à cette banque. Vous nous avez remis le rapport officiel sur l'équité en matière d'emploi, mais j'aimerais savoir si vous avez étudié des données qui ne sont pas exclusives à la Banque de Montréal, si vous y avez

[Text]

Mr. Clark: I have the same answer as Mr. Edwards gave. It would be that that is a troubling finding, because we think that increased flexibility in how we organize ourselves and options for employees are very important in adapting to the changes the public service will have to face. Therefore, we think this is a good thing. We should encourage flexible arrangements.

We would hope that in the public service, given that management does think these are good things, that people who partake of them will not be stigmatized, and it would not have an effect on their career. It is something that, after having read the testimony of your question last time, we will discuss with members of the women's consultative group and in our deputies' group to see if there is a sense that that is a problem in the public service.

Senator Marsden: In particular, when I look at the establishment of employment equity awards to recognize achievements, if you think about work arrangements that we believe to be desirable, they run counter to other kinds of incentives; productivity, efficiency and so on. What you are really doing is making life complicated in the work place in order to accommodate the complications of life elsewhere. I wonder if the criteria for an employment equity award encompasses anything that would reward somebody for making life worse in the work place and making it better for the workers outside?

Mr. Clark: I would hope that one of your premises was wrong; that is, by making more flexible work arrangements there is necessarily a cost to productivity. In the pilot projects we have been examining, it has been quite the contrary. Over the last few years, productivity has increased in some of the arrangements that have been made. I think we might be able to have our cake and eat it too in those respects.

Senator Marsden: That would be very good. When will you be reporting on those?

Mr. Clark: We have a few pilot projects and ongoing studies. We can provide information as soon as it is available.

Senator Marsden: I would be very grateful.

Senator Stewart: At our last meeting, we were given figures showing the size of the management categories by department. I notice that the biggest ones, and by that I mean those over 200, are Employment and Immigration; Environment; External Affairs, with a special explanation there; Industry, Science and Technology; Supply and Services; and then the Treasury Board. I have added together the management people in the office of the Comptroller General and the Treasury Board secretariat for a total of 217.

[Traduction]

réfléchi, et quelles initiatives vous mettriez de l'avant pour remédier à la stigmatisation?

M. Clark: Je vous donnerai la même réponse que M. Edwards. Il s'agit d'une constatation troublante, parce que nous pensons qu'une souplesse accrue dans la façon dont nous nous organisons et dans les choix qui s'offrent aux employés est très importante pour l'adaptation aux changements que devra faire la fonction publique. Par conséquent, nous pensons que c'est une bonne chose. Nous devrions encourager les ententes souples.

Nous espérons que dans la fonction publique, étant donné que la direction voit ces arrangements d'un bon œil, les personnes qui y prennent part ne seront pas stigmatisées, et que cela n'affectera pas leur carrière. Il s'agit d'une chose qui, compte tenu que nous avons lu le témoignage sur votre question la dernière fois, sera abordée dans nos discussions avec les membres du groupe consultatif sur la situation de la femme et du groupe de nos sous-ministres afin de voir si cela est considéré comme un problème dans la fonction publique.

Le sénateur Marsden: En particulier, lorsque je considère la création d'un prix pour reconnaître les réalisations exceptionnelles dans le domaine de l'équité en matière de l'emploi, si vous pensez à des ententes de travail que nous considérerions comme souhaitables, elles vont à l'encontre d'autres genres de mesures incitatives, la productivité, l'efficacité et ainsi de suite. Ce que vous faites en réalité, c'est faire la place à des complications en milieu de travail pour remédier aux complications d'autre secteurs de la vie. Je me demande si les critères d'un prix d'équité en matière d'emploi comprendraient une forme ou une autre de mesure qui récompenserait quelqu'un d'avoir empiré la situation en milieu de travail pour favoriser celle des travailleurs à l'extérieur.

M. Clark: J'espère que l'une de vos prémisses est fautive; c'est-à-dire celle selon laquelle des ententes de travail souples restreignent nécessairement la productivité. Dans les projets-pilotes que nous avons étudiés, c'était plutôt le contraire. Au cours des quelques dernières années, les ententes qui ont été conclues ont permis dans certains cas d'accroître la productivité. Je crois que nous pourrions être en mesure de gagner sur tous les tableaux à ce sujet.

Le sénateur Marsden: Cela serait très bien. Quand nous ferez vous rapport à ce sujet?

M. Clark: Nous avons certains projets-pilotes et certaines études en cours. Nous pouvons vous fournir des informations dès que nous les obtiendrons.

Le sénateur Marsden: Je vous en serais très reconnaissant.

Le sénateur Stewart: À notre dernière réunion, on nous a donné des chiffres qui montraient la taille de la catégorie de la gestion par ministère. Je remarque que les plus importants, et je veux dire par là ceux qui en comptent plus de 200, sont Emploi et Immigration, Environnement, Affaires extérieures (pour une raison particulière, celui-là), Industrie, Science et Technologie, Approvisionnements et Services et, ensuite, le Conseil du Trésor. J'ai additionné les gestionnaires du Bureau du contrôleur général et ceux du Secrétariat du Conseil du Trésor, pour en arriver à un total de 217.

[Text]

On this list I see that there are 20 managers in the Department of Justice. I see that there are 20 managers in the National Archives of Canada. The Federal Court has 6. The Supreme Court of Canada has 1. The Tax Court of Canada has 2. We were told last time that the expression "Management Category" may be somewhat misleading.

Let me ask this question. Could it be said that management positions are created to accommodate people, particular persons who have moved up the ladder within the public service so that we get figures which in some cases look rather strange but which, if inspected with the knowledge of the capacity of the persons, could be understood?

Mr. Clark: I think I should avoid answering a full affirmative to that question.

I would raise a point of clarification. The Department of Justice is the one major department which has its senior management levels outside the executive group now defined. They have senior lawyer categories. So the number of effective senior managers in Justice is significantly higher than 20.

In the case of the Supreme Court, clearly that is a *sui generis* situation.

The establishment of what are now called "target executive accounts," that is, the allocation of these senior management positions for each department, is based on an analysis of the managerial work requirements and done by classification specialists and has evolved over time. Just because there are people who, one might think, merit a senior management position as they move up through the ranks in a department, the number of allowed positions is not automatically increased.

Senator Stewart: Let us take the most obvious contrast. National Archives of Canada have 20 and the Department of Justice has 20.

Mr. Clark: As I said, the number for the Department of Justice, if the senior lawyers were included, would be somewhere between 50 and 100, I would think.

Senator Stewart: Would it be fair to say, and I think we have testimony on this, that people in the management category, on average, are the highest paid people in the public service?

Mr. Clark: That is correct.

Senator Stewart: I wanted to ask a question about the statement given to us. It is on page 6 under "Management Category." It reads:

The commitment made in the White Paper on the Renewal of Public Service, and reiterated in the Budget, to reduce layers of executive hierarchical management in departments to a maximum of three below the deputy head, has for the most part been accomplished.

Down at the bottom of the page, we have this sentence:

[Traduction]

Sur cette liste, je constate qu'il y a 20 gestionnaires au ministère de la Justice. Je vois qu'il y en a 20 aux Archives nationales du Canada. La Cour fédérale en compte six. La Cour suprême du Canada en a un. La Cour canadienne de l'impôt en compte deux. On nous a dit la dernière fois que l'expression «catégorie de la gestion» peut parfois être trompeuse.

Laissez-moi vous poser cette question: pourrait-on dire que les postes de gestionnaires sont créés spécialement pour certaines personnes, particulièrement celles qui ont grimpé les échelons au sein de la fonction publique, ce qui fait que nous obtenons des chiffres qui, dans certains cas, peuvent sembler étranges, mais qui, lorsqu'on connaît les capacités des personnes en cause, peuvent se comprendre?

M. Clark: Je crois qu'il me faut éviter de répondre d'une façon totalement affirmative à cette question.

J'aimerais apporter des éclaircissements. Le ministère de la Justice est le principal ministère où l'on retrouve des niveaux de gestion supérieurs hors du groupe de la direction tel qu'il est maintenant défini. Il dispose de catégories supérieures pour les avocats. Ainsi, le nombre réel de cadres supérieurs au ministère de la Justice est nettement plus élevé que 20.

Dans le cas de la Cour suprême, il s'agit clairement d'une situation unique en son genre.

L'établissement de ce que nous appelons maintenant «comples cibles de direction», c'est-à-dire l'allocation de ces postes de cadres supérieurs pour chaque ministère, est fondé sur l'analyse des exigences en matière de gestion, effectué par des spécialistes de la classification et a évolué avec le temps. Le seul fait que des gens pourraient, aux yeux de certains, mériter un poste de cadre supérieur parce qu'ils ont grimpé tous les échelons dans un ministère ne fait pas automatiquement augmenter le nombre de postes alloués.

Le sénateur Stewart: Prenons le contraste le plus évident. Les Archives nationales du Canada comptent 20 gestionnaires, et le ministère de la Justice en a 20.

M. Clark: Comme je l'ai dit, le chiffre pour le ministère de la Justice se situerait, si les avocats supérieurs étaient inclus, quelque part entre 50 et 100, je crois.

Le sénateur Stewart: Serait-il juste de dire—et je crois que nous avons des témoignages à ce sujet—que les personnes de la catégorie de la gestion sont en moyenne les plus hauts salariés de la fonction publique?

M. Clark: C'est vrai.

Le sénateur Stewart: Je voudrais vous poser une question concernant le document que l'on nous a remis. C'est en page 7 sous «catégorie de la gestion». Il se lit comme suit:

Nous avons réussi à mettre en œuvre la majeure partie des mesures découlant de l'engagement pris dans le Livre blanc, et réitéré dans le Budget, de ramener le nombre de paliers de gestion supérieure dans les ministères à un maximum de trois sous le niveau d'administrateur général.

Au bas de la page, nous avons cette phrase:

[Text]

The integration of the current SM and EX-1 levels to establish a five-level Executive Group, will occur on schedule on January 1st, 1992.

Let me put it in a polemic way. What is being achieved by reducing the number of layers of the executive hierarchical management—it almost sounds ecclesiastical—in departments to a maximum of three below the deputy head and then going ahead to the integration of the current SM and EX levels to establish a five-level executive group? What is going on here?

Mr. Clark: The members of the public service like to think of themselves as a priesthood in some cases, but we do not. We try not to use ecclesiastical terminology. The basic distinction is between the hierarchical levels in an organization. We are trying to produce a situation where each department has roughly a deputy minister level, an assistant deputy minister level, a director general level and a director level. In big departments, however, a director has more responsibility than in small departments. Therefore, for a director level, one could technically have the lowest of the five levels of categories, that is the EX-1 or EX-2, and the director general level would be either an EX-2 or EX-3, and an assistant deputy minister would be either an EX-4 or an EX-5, depending on the responsibilities of each of the positions.

Senator Stewart: I will have to think that over.

Senator Bolduc: In other words, on the one side is the organization scheme and on the other side is the classification scheme for the personnel.

Mr. Clark: Exactly.

Senator Stewart: That is what I thought.

Now Mr. Chairman, I have another set of questions but I am quite prepared to hold them for the moment.

The Chairman: Any further questions?

Senator Bolduc: I have a few questions. We had some explanation last week about the fact that the management category or the executive group has increased tremendously in the last 10 years. As a matter of fact, it has doubled in 10 years. If I understand correctly, there were something like 2,500 or perhaps a little less, 2,000 or 2,300 and now it is 4,700, less the 10 per cent reduction.

How can you explain that, taking into account the fact that the government has maintained approximately the same roles, services and functions, generally speaking? For example, we had the Department of External Affairs and a Bureau of Statistics and all the big machinery we have today and the number in the "cadres supérieurs" has doubled. I could understand that during the stage we were building the welfare state we have today, but I have some difficulty explaining why in the last 10 years that phenomenon has happened.

Mr. Clark: Senator, it might be worth my tabling of part of my briefing note which describes the number of members of

[Traduction]

Comme prévu, c'est le 1^{er} janvier 1992 qu'aura lieu l'intégration des niveaux SM et EX-1, laquelle permettra d'établir le nouveau groupe de la direction comptant cinq niveaux.

Laissez-moi faire le polémiste. Qu'arrive-t-on à faire en réduisant le nombre de paliers de gestion supérieure—on dirait presque du vocabulaire ecclésiastique—dans les ministères à un maximum de trois sous l'administrateur général et en procédant à l'intégration des niveaux SM et EX courant afin d'établir un groupe de direction à cinq niveaux? Qu'est-ce qui se passe?

M. Clark: Les membres de la fonction publique aiment à se prendre pour des prêtres dans certains cas, mais pas nous. Nous essayons d'éviter la terminologie ecclésiastique. La distinction fondamentale se situe dans les niveaux hiérarchiques d'une organisation. Nous essayons de créer une situation où chaque ministère compte, grosso modo, un niveau de sous-ministre, un niveau de sous-ministre adjoint, un niveau de directeur général et un niveau de directeur. Cependant, dans les gros ministères, un directeur a plus de responsabilités que son homologue des petits ministères. Par conséquent, pour un niveau de directeur, on pourrait techniquement avoir le plus bas des cinq niveaux de catégories, c'est-à-dire, l'EX-1 ou l'EX-2, et le niveau de directeur général serait EX-2 ou EX-3, et le niveau de sous-ministre adjoint serait EX-4 ou EX-5, selon les responsabilités rattachées à chacun des postes.

Le sénateur Stewart: Il faudra que j'y réfléchisse.

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, d'un côté, on trouve le schéma de l'organisation, et de l'autre, le schéma de la classification pour le personnel.

M. Clark: Exactement.

Le sénateur Stewart: C'est ce que je croyais.

Monsieur le président, j'ai une autre série de questions à poser, mais je veux bien patienter pour le moment.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Bolduc: J'en ai quelques-unes. La semaine dernière, on nous a expliqué un peu pourquoi la catégorie de la gestion, ou de la haute direction, s'est énormément accrue depuis dix ans. En fait, elle a doublé au cours des dix dernières années. Si je comprends bien, elle est passée d'environ 2 500 personnes, ou peut-être un peu moins, disons 2 000 à 2 300, à 4 700 personnes, moins la réduction de 10 p. 100.

Comment peut-on expliquer cette hausse, en tenant compte du fait que le gouvernement a, de façon générale, conservé à peu près les mêmes rôles, services et fonctions? Par exemple, nous avions alors le ministère des Affaires extérieures, le bureau de la statistiques et l'imposant appareil dont nous disposons aujourd'hui, et le nombre de cadres supérieurs a doublé. J'aurais pu comprendre qu'il augmente ainsi à l'époque où nous mettions en place les structures sociales perfectionnées dont nous disposons aujourd'hui, mais je m'explique difficilement pourquoi ce phénomène s'est produit au cours des dix dernières années.

M. Clark: Monsieur le sénateur, il serait peut-être utile que je dépose une partie de ma note d'information où figure le

[Text]

the management category in each year from 1978 through to 1991. It has two asterisks showing the big changes and these were described by Mr. Edwards at the last meeting. There was the change when the foreign service officers were brought into the EX group and there was a major jump in the levels below the EX group. Broadly speaking, there has been an increase.

In 1985 there were 4,521 managers. In September 1991 there were 4,567 managers. So the level today as we are part way through the 10 per cent reduction is exactly as it was in September 1985.

Senator Bolduc: But the change occurred before that between 1972-73 and 1982-83. We had that explanation about the foreign service and it explains something like 400 or 500 positions but not 2,500.

Mr. Clark: The big increase between 1981 and 1982 was when the category was created and many of the levels below the executive category were made into the SM level and those were included. Which is the period of dramatic increase?

Senator Bolduc: In 1972 out of 187,000 people there were .4 in the management category, less than half of 1 per cent. In 1982 there were 1.4, so it has multiplied by three in 10 years for about the same number of people 187,000 to 222,000. It is a paper that was presented to us last week.

The Chairman: By Mr. Edwards.

Jean Thivierge, Assistant Secretary, Personnel Policy Branch, Treasury Board: Mr. Chairman, in the early 1970s we had a senior group called the senior executive level composed of SX1s, 2s and 3s in the numbers that you have mentioned there. In the early 1980s it was decided to identify all of our managers or as many of our managers as possible, those in the executive group and those who were bona fide managers outside the executive group, of which we had many. This was with a view to creating and integrating a more homogeneous group of managers at the demand of the executive advisory group to the Prime Minister, also to make the identification compensation of our management more easily, and thirdly to resolve some of our pay problems of conversion.

As a result of this, a classification plan to which you alluded earlier today was introduced. Hay Management Associates from the private sector introduced the plan and started reviewing the jobs over the years that we have.

Therefore, over the period from 1981 to 1985 we had included in the executive group those SX1s, 2s and 3s who were already there. Also a group of 300 to 500 positions which were called equivalents, that is those who were receiving simi-

[Traduction]

nombre de membres de la catégorie de la gestion pour chaque année de 1978 à 1991. Deux astérisques y désignent les changements importants, que M. Edwards a décrits à la dernière réunion. Un changement est d'abord survenu lorsque les agents du service extérieur ont été intégrés au groupe EX; on a aussi constaté une hausse importante parmi les échelons inférieurs du groupe EX. En général, on a observé une hausse.

En 1985, on comptait 4 521 gestionnaires. En septembre 1991, on en comptait 4 567. Aujourd'hui, nous avons appliqué la moitié de la réduction de 10 p. 100, et le niveau est pareil à ce qu'il était en septembre 1985.

Le sénateur Bolduc: Mais le changement s'est produit avant cela, soit entre les années 1972-1973 et 1982-1983. On nous a fourni la même explication au sujet de la hausse constatée dans le service extérieur; elle est plausible pour 400 à 500 postes, mais pas 2 500.

M. Clark: La hausse importante survenue entre 1981 et 1982 était attribuable au fait qu'on venait de créer la catégorie, que bon nombre des échelons inférieurs à la catégorie de la haute direction avaient été intégrés au niveau SM et que cet échelon était inclus. Quelle est la période de la hausse considérable?

Le sénateur Bolduc: En 1972, 0,4 p. 100 de l'effectif de 187 000 faisait partie de la catégorie de la gestion, soit moins de la moitié de un pour cent. En 1982, ce chiffre avait grimpé à 1,4 p. 100, c'est-à-dire qu'il a triplé en dix ans, tandis que l'effectif est demeuré sensiblement le même, passant de 187 000 à 222 000, selon un document qui nous a été présenté la semaine dernière.

Le président: Par M. Edwards.

Jean Thivierge, secrétaire adjoint, Direction de la politique du personnel, Conseil du Trésor: Monsieur le président, les chiffres que vous avez mentionnés tiennent compte d'un groupe de cadres supérieurs dont nous disposions au début des années 70 et qu'on appelait la haute direction; ce groupe réunissait les employés de niveaux SX-1, 2 et 3—le nombre que vous avez mentionné. Au début des années 80, on a décidé de recenser tous nos gestionnaires, du moins le plus grand nombre possible, les membres de la direction, de même que les nombreux employés qui exerçaient des fonctions de gestionnaire, même s'ils n'appartenaient pas au groupe de la direction. Nous voulions, comme nous l'avaient demandé les conseillers supérieurs du Premier Ministre, créer et intégrer un groupe de gestionnaires plus homogène, faciliter la rémunération de nos gestionnaires selon leur classification et, enfin, résoudre certains des problèmes de conversion que nous éprouvions dans le secteur de la rémunération.

C'est ainsi que fut adopté le plan de classification auquel vous faisiez allusion plus tôt aujourd'hui. Une entreprise privée, Hay Management Associates, a élaboré le plan et a commencé à étudier les postes existants pour les années en question.

Nous avons donc, durant la période allant de 1981 à 1985, inclus dans le groupe de la direction les postes de niveaux SX-1, 2 et 3, qui relevaient déjà de cette catégorie. Ce groupe comprenait aussi de 300 à 500 postes désignés «postes de niveau

[Text]

lar pay and benefits, then one level below and two levels below the management category.

In order to accommodate these people an additional level, SM, senior managers, was created. These included all our managers, a lot of our operating managers, people who operated our fleets on the east and west coasts, people who operated our airports, ran our major tax centres who were bona fide managers but were not included in the executive category so they were reclassified.

This process of converting them from what they were before to the executive group took us approximately four to four and a half years.

Senator Bolduc: Prior to that were they in the administrative service, for example, as a cotiseur en chef at income tax or as a chief engineer?

Mr. Thivierge: They were created positions in the various categories, mostly in the administrative and foreign service categories.

Senator Bolduc: Some were in the professional category?

Mr. Thivierge: Some were in the professional category. A few were in the technical category, such as air traffic controllers at the very maximum. These people were integrated into a management category which by definition grew in number. This accounts for the largest portion, well over 90 per cent of the growth in the figure that you were presented last time by Mr. John Edwards. This went on for a period of four or five years. Towards the end there was an introduction of some 300 or 400 foreign service operators serving at posts and here in Ottawa whose main function was that of being a manager responsible for a large post and therefore they were no longer categorized as a specialist foreign service officer but *de facto* a manager and therefore entered into the management category.

Senator Bolduc: In the same table I notice that in 1972 at the administrative and foreign service category it was 16 per cent of that 187,000 people and in 1982, 24 per cent. So the increase was also very large there. Now it is 29 per cent. Even though I understand what you said, if a part of it has gone to the executive group the other group should stay fairly stable and I noticed that the increase is very strong too.

Perhaps there is another explanation. If the increases in the scales are cut, people have a tendency to go to the Civil Service Commission and ask for a higher class. Therefore what cannot be given by the agreements on the scales are given by reclassification. As a matter of fact, I have noticed in one of your

[Traduction]

équivalent», c'est-à-dire ceux dont les titulaires recevaient un traitement et des avantages semblables, de même qu'un niveau inférieur d'un échelon et un niveau inférieur de deux échelons au groupe de la direction.

Afin de classer les titulaires de ces postes, nous avons créé un niveau SM additionnel, celui des cadres supérieurs. Cette catégorie regroupait tous nos gestionnaires, bon nombre de nos cadres d'exécution, les responsables du fonctionnement de nos flottes des côtes Est et Ouest, de nos aéroports, de nos grands centres d'impôt, enfin tous ceux qui jouaient un rôle de gestionnaire en bonne et due forme, mais qui ne faisaient pas partie de la catégorie de la direction. Nous les avons donc reclassifiés.

Nous avons mis de quatre ans à quatre ans et demie pour transférer ces employés de la catégorie à laquelle ils appartenaient au groupe de la direction.

Le sénateur Bolduc: Avant cette conversion, faisaient-ils partie du service administratif, par exemple, à titre de cotiseur en chef pour l'impôt ou d'ingénieur en chef?

M. Thivierge: Nous leur avons créé des postes dans les diverses catégories, principalement dans celles du service administratif et du service extérieur.

Le sénateur Bolduc: Certains faisaient-ils partie de la catégorie des professions libérales?

M. Thivierge: Certains appartenaient à la catégorie des professions libérales. D'autres faisaient partie de la catégorie technique, au sein de laquelle le niveau le plus élevé qu'ils pouvaient atteindre était celui de contrôleur aérien. Ces employés ont été intégrés dans une catégorie de direction, laquelle, par définition, a pris de l'expansion. Cette croissance est responsable de la plus grande partie, bien au-delà de 90 p. 100, de la hausse du chiffre que M. John Edwards vous a fourni la dernière fois. Cette croissance s'est poursuivie pendant quatre à cinq ans. Vers la fin de cette période, quelque 300 à 400 employés du service extérieur sont venus s'ajouter à cette catégorie. Ces employés étaient affectés à des postes l'étranger ou ici, à Ottawa. Étant donné qu'ils avaient pour principale fonction la responsabilité d'administrer une mission importante, ils faisaient partie non plus de la catégorie des agents spécialistes du service extérieur, mais, par le fait même, de celle des gestionnaires et donc, du groupe de la direction.

Le sénateur Bolduc: Je remarque, dans le même tableau, qu'en 1972, la catégorie du service administratif et du service extérieur représentait 16 p. 100 de l'effectif de 187 000 personnes et qu'en 1982, ce pourcentage avait grimpé à 24 p. 100; la croissance a donc été très importante dans cette catégorie. Elle représente maintenant 29 p. 100. Même si je comprends ce que vous avez dit, si une partie de la catégorie a été transférée dans le groupe de la direction, l'autre groupe devrait rester relativement stable, et j'ai remarqué que la hausse y était aussi très marquée.

Il y a peut-être une autre explication. Lorsque les augmentations salariales sont gelées, les gens tendent à demander un poste de plus haut niveau à la Commission de la fonction publique. Ainsi, en étant reclassifiés, ils obtiennent l'augmentation à laquelle ils ont droit selon les ententes salariales. En

[Text]

documents—I do not know if it is the one you gave us or if it is an explanation we have here from the “Rapport du groupe de travail et la reclassification du personnel”—but in that document I have seen that in 1989-90 there were something like 200,000 classification moves for 320,000 jobs or posts. I suspect that part of your increase is that type of reclassification for people, not the plan but the reclassification of people. Is it a possible explanation?

Mr. Clark: Senator, it is an absolutely continual pressure on any organization to have classification creep and so all the groups move up. The Auditor General watches this carefully because obviously it goes to the integrity of the system but, equally as important, it is costly if we end up overpaying public servants. He made a major study of this and severely castigated the Treasury Board back in 1985 and there have been very serious efforts to ensure that the classification system throughout the Public Service is carefully handled and monitored.

We reported back to the Public Accounts Committee last year on this and the Auditor General was broadly satisfied with the results. We have put in systems and we were able to demonstrate that there has been much less classification creep in the general Public Service.

After all, the nature of Public Service jobs is changing. People who used to be in the support categories, the support groups, those jobs are no longer existing. Many jobs are becoming more complex, requiring more skills, and people are trained and as there is a natural upgrading that can occur which is legitimate.

I would like to return to the management category. This is an area that you can tell from John Edward's responses and mine that we are quite sensitive about because we know it is something that the Canadian public is concerned about: Do we have too many managers? Is it top heavy?

The Treasury Board has, over many years, taken a very careful look at this and very carefully controlled the number of managers. Over the period since 1985, when the last sort of structural change was made by bringing in external officers, the ratio of the number of managers to the overall public service has moved up and down from year to year by very little, in a range from 1.88 per cent of the public service being managers up to as high as 2.03 and then back down again to 1.896 at the moment. It has been maintained very tightly in that range, so there has been, I submit, very little classification creep from the nonmanagement category into the management category.

Senator Bolduc: That leads me to my last question, Mr. Chairman. Could you give us a summary of the classifications simplification task force you have undertaken?

I understand it is a huge move in the civil service, and it will be the basis of all your decentralizing authority to the deputy minister. I was looking at the document here, and I see, for

[Traduction]

fait, j'ai remarqué dans un de vos documents... j'ignore s'il s'agit de celui que vous nous avez remis ou d'une explication tirée du Rapport du groupe de travail et la reclassification du personnel. J'ai constaté, en parcourant ce document, qu'en 1989-1990, 320 000 emplois ou postes ont fait l'objet d'environ 200 000 changements de classification. J'ai l'impression qu'une partie de la hausse est attribuable à cette reclassification d'employés, et non au plan. Cette explication est-elle possible?

M. Clark: Monsieur le sénateur, dans toute organisation, la surclassification pose une menace constante; tous les groupes sont donc promus. Le Vérificateur général surveille ce processus de près, car, manifestement, il reflète l'intégrité du système, mais, ce qui est encore plus important, il peut nous coûter cher, s'il nous porte à trop payer les fonctionnaires. En 1985, le Vérificateur général a, à la suite d'une importante étude sur la question, critiqué sévèrement le Conseil du Trésor. Des efforts considérables ont été déployés: on désire veiller à ce que le système de classification soit, dans l'ensemble de la fonction publique, appliqué et surveillé soigneusement.

L'an dernier, nous avons présenté un rapport à ce sujet au Comité des comptes publics, et le Vérificateur général a été généralement satisfait des résultats. Nous avons mis des systèmes en place et avons pu prouver qu'il y avait eu beaucoup moins de surclassification dans l'ensemble de la fonction publique.

Après tout, la nature des postes de la fonction publique évolue. Les employés qui appartenaient aux catégories de soutien, le personnel de soutien—ces postes n'existent plus. Bien des postes deviennent plus complexes; ils exigent davantage de compétences, les employés reçoivent une formation, et on constate un relèvement légitime du niveau des postes.

J'aimerais revenir à la catégorie de la gestion. D'après les réponses de John Edwards et les miennes, vous pouvez remarquer que cette catégorie représente pour nous une question très délicate, parce que nous savons qu'elle préoccupe la population canadienne: Avons-nous trop de gestionnaires? Y a-t-il une trop forte concentration d'employés aux niveaux supérieurs?

Pendant de nombreuses années, le Conseil du Trésor a étudié cette question très attentivement et contrôlé très soigneusement le nombre de gestionnaires. Depuis 1985, année où on a apporté le dernier changement structural en intégrant les agents du service extérieur à la catégorie, la proportion des gestionnaires dans l'ensemble de la fonction publique a légèrement fluctué d'une année à l'autre, passant de 1,88 p. 100 à un sommet de 2,03 p. 100 pour redescendre à son niveau actuel de 1,896 p. 100. Étant donné qu'on l'a rigoureusement maintenu dans cet intervalle, je me permets de dire qu'il y a eu très peu de surclassification du groupe extérieur à la gestion à celui de la gestion.

Le sénateur Bolduc: Cela m'amène à poser ma dernière question, Monsieur le président. Pourriez-vous nous donner un résumé des activités du groupe de travail sur la simplification de la classification que vous avez mis sur pied?

D'après ce que je comprends, il y a eu énormément de changement dans la fonction publique, sur lequel se fondera toute la décentralisation de l'autorité au sous-ministre. J'ai étudié le

[Text]

example, that you had something like 106 occupational groups, and they will be summed up in 23 groups.

I must say that having gone through an exercise like this 20 years ago, I have some difficulty, because after that you are going to negotiate with the unions. I suspect it will change your collective agreement units.

I have some difficulties, for example, in that you have a group like social sciences, and that will include economists, sociologists, statisticians, mathematicians, actuaries and the support for those people. For example, in science, you are going to have agriculture, meteorology, forestry, biology, chemistry and physical sciences. The market price for those groups is not the same at all. If you go in a broader category, how will you be able to negotiate a price?

Mr. Clark: These are all very good questions, senator. Let me introduce Lise Ouimet, who is the assistant secretary responsible for classification in the Treasury Board Secretariat and is the head of the task force overseeing the simplification exercise.

Ms. Lise Ouimet, Assistant Secretary, Classification, Equal Pay, Information and Pay Division: Senator Bolduc, I think at this point in time how we will be negotiating is not at all clear. We have told the unions that the bargaining agents would survive this regrouping of the occupational groups. The extensive regrouping that you have there does not reflect what would probably happen with the new classification simplification because in the group you were stating, the social science group, you have there many employees represented by different unions. This is where we have had to make some changes so that this would not affect union structure or the bargaining units. We are developing an evaluation plan that will be used to classify all positions within the public service, and from there, standards for each occupational group.

Senator Bolduc: I understand that. If you go in a fairly precise group, for example, geographers or personnel management officers, I understand. However, if you decide that all the categories, for example, in administrative services, finance management, personnel management, information services, organizational methods, supply and services, and I go down to economy, you cannot set a price for that. You have to have a price for each category. They go out from the universities or colleges all over the place, and you recruit them on the basis of their technical competence at the very beginning. After that, they may move in various directions, but at the beginning you have to price them according to the market. The market is not the same for a geologist or for a library specialist. Even though I understand the objective of having broader groups for management purposes, I have more difficulties in terms of recruiting and setting a rate for them, and also bargaining. That is the type of question that puzzles me.

[Traduction]

document qui nous a été remis, et j'ai remarqué, par exemple, que vous aviez recensé quelque 106 groupes professionnels, qui seront réunis en 23 groupes.

Ayant moi-même participé à ce genre d'entreprise il y a 20 ans, je dois dire que j'entrevois certains problèmes, parce que vous devrez ensuite négocier avec les syndicats. J'ai l'impression que vos unités de conventions collectives s'en trouveront modifiées.

J'entrevois effectivement certains problèmes, si nous prenons, par exemple, le groupe des sciences sociales, qui comprend les économistes, les sociologues, les statisticiens, les mathématiciens, les actuaires et le personnel de soutien qui leur est assigné. Le secteur des sciences, par exemple, englobe l'agriculture, la météorologie, la foresterie, la biologie, la chimie et les sciences physiques. Tous ces groupes ne valent pas le même prix sur le marché. Si vous élargissez la catégorie, comment serez-vous en mesure de négocier un prix?

M. Clark: Ce sont toutes de très bonnes questions, sénateur. J'aimerais vous présenter M^{me} Lise Ouimet, qui est la secrétaire adjointe responsable de la classification au Secrétariat du Conseil du Trésor et qui dirige le groupe de travail responsable de superviser les activités de simplification.

Mme Lise Ouimet, secrétaire adjointe, Classification, Parité salariale, Gestion de la paye et de l'information: Sénateur Bolduc, je crois que, pour le moment, nous ne savons pas précisément comment nous allons négocier. Nous avons avisé les syndicats que les agents de négociation survivraient au regroupement des groupes professionnels. Le vaste regroupement que vous avez décrit ne reflète pas les résultats probables de la simplification de la classification, étant donné que dans le groupe dont vous parliez, celui des sciences sociales, de nombreux employés sont représentés par des syndicats différents. C'est là que nous avons dû apporter certains changements, de façon à ce que la structure syndicale et les unités de négociation ne soient pas touchées. Nous élaborons actuellement un plan d'évaluation qui permettra de classer tous les postes de la fonction publique et, partant, les normes appliquées pour chaque groupe professionnel.

Le sénateur Bolduc: Je comprends cela. Si on applique ce plan à un groupe relativement précis, par exemple, celui des géographes ou des agents de gestion du personnel, je comprends. Toutefois, si vous décidez que toutes les catégories, par exemple, les services administratifs, la gestion des finances, la gestion du personnel, les services d'information, les méthodes organisationnelles, approvisionnement et services, et ainsi de suite, jusqu'à l'économie, vous ne pouvez pas établir un prix pour ce groupe. Vous devez fixer un prix pour chaque catégorie. Ces employés proviennent de toute une gamme d'universités et de collèges et sont recrutés, au tout début, selon leurs compétences techniques. Après, ils peuvent choisir des orientations diverses; mais, au départ, il faut leur accorder une valeur conforme au marché. Le marché n'est pas le même pour un géologue et pour un bibliothécaire. Je comprends que l'élargissement des groupes vise à permettre une souplesse de gestion; cependant, j'ai du mal à comprendre comment on pourra recruter les employés, établir des échelles de salaire et négocier. C'est ce genre de question qui m'embête.

[Text]

Ms. Ouimet: One of the things we are trying to do is to ensure that internal relativities are maintained, and also that we do take into account the market, external relativities. It is an issue. You are absolutely right.

Mr. Clark: Senator, our main focus for the initial round is to developing this big group, the so-called GE group, or general services, where it is not so much of a problem. They are again of a less specialized nature.

Senator Bolduc: But in that group, you go from typing to finance management. You have got quite a range of jobs in that. That is about all, Mr. Chairman.

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman. I have the report of the Auditor-General, 1991, and there is a chapter in here which begins on page 129, Innovation Within the Parliamentary Control Framework. The introduction to the chapter reads as follows:

Over time, government has established Royal Commissions and other reviews to examine the management practices of the public service. The most recent has resulted in a policy for public service reform to improve service to the public, Public Service (PS) 2000. The initiative was launched by the Prime Minister in December, 1989, and is the subject of a Government White Paper issued in December, 1990, entitled "*Public Service 2000—the Renewal of the Public Service of Canada*".

Now, the subject of the chapter in the Auditor-General's report is the problem of reconciling the devolution of decision making authority, if I can use that terrible expression, away from the top hierarchy, the college of cardinals, you might say, on the one hand. You used the word "hierarchy". That on the one hand, and the retention of parliamentary control on the other hand.

The Auditor-General is sympathetic to the purposes of Public Service 2000, but says that there are problems. The Auditor-General has taken as one of the examples the Department of Fisheries and Oceans. The report takes up the matter of quota monitoring as an example. The decision was made to allocate individual quotas to particular fishermen, and that for understandable reasons. Now, in order to monitor the catch of individual fishermen, someone had to be engaged, and we are told at page 133:

Fisheries managers solved the problem by having the fishermen, as the direct beneficiaries, pay the costs of the increased monitoring requirements.

Then farther down the page:

The Department implemented the program by establishing, through agreements, the obligations of private companies for monitoring. The department withholds licenses from fishermen until advance payments for monitoring are made. Thus the fishermen, if they want to obtain their licenses, must fund the monitoring activity.

[Traduction]

Mme Ouimet: L'une des choses que nous tentons de faire est de veiller à ce que la valeur relative soit maintenue à l'intérieur du groupe et aussi à tenir compte du marché et de la valeur relative à l'externe. C'est un problème. Vous avez tout à fait raison.

M. Clark: Sénateur, à l'étape initiale des travaux, nous nous sommes surtout attachés à élaborer ce vaste groupe, que nous avons appelé le groupe GE—pour services généraux, où cette question ne pose pas un aussi gros problème. Encore une fois, ces services sont de nature moins spécialisée.

Le sénateur Bolduc: Mais on trouve, dans ce groupe, des dactylos aussi bien que des gestionnaires des finances; cela représente une gamme impressionnante de postes. C'est à peu près tout, Monsieur le président.

Le sénateur Stewart: Merci, Monsieur le président. J'ai en main le rapport du Vérificateur général pour l'année 1991. Il contient un chapitre qui commence à la page 143 et qui s'intitule «Innovation et cadre de contrôle parlementaire». Je vous lis l'introduction:

Au fil des ans, le gouvernement a créé des commissions royales d'enquête et a fait faire des études pour examiner les pratiques de gestion utilisées de la fonction publique fédérale. La dernière a mené à une politique de réforme de la fonction publique qui vise à améliorer les services au public, Fonction publique 2000 (FP 2000). Ce projet, lancé en décembre 1989 par le premier ministre, a fait l'objet d'un Livre blanc, publié en décembre 1990 par le gouvernement et intitulé *Fonction publique 2000, le renouvellement de la fonction publique du Canada*.

Maintenant, dans le chapitre du rapport du Vérificateur général, on traite du problème que pose le fait de réconcilier l'enlèvement du pouvoir décisionnel, si je peux me permettre cette terrible expression, au sommet de la hiérarchie, au collège des cardinaux, si l'on veut, d'une part. Vous avez employé le terme «hiérarchie». Ce problème d'une part, et le maintien du contrôle parlementaire, d'autre part.

Même s'il est favorable aux objectifs de Fonction publique 2000, le Vérificateur général affirme qu'il y a certains problèmes. Le ministère des Pêches et des Océans est l'un des exemples utilisés par le Vérificateur général. Dans le rapport, on utilise l'exemple de la surveillance des quotas. On a décidé d'allouer des quotas individuels aux pêcheurs particuliers, et ce pour des raisons compréhensibles. Maintenant, afin de contrôler la prise de chaque pêcheur, il fallait embaucher du personnel; on nous dit, à la page 148:

Les gestionnaires des pêches ont réglé le problème en faisant payer le coût de la surveillance accrue par les pêcheurs, qui en sont les bénéficiaires directs.

On poursuit, plus loin à la même page:

Le ministère a mis le programme en œuvre en établissant, par voie d'accords, les obligations des sociétés privées de surveillance. Il retient les permis des pêcheurs jusqu'à ce que le paiement anticipé pour la surveillance ait été fait. Pour obtenir leur permis, les pêcheurs doivent donc financer les activités de surveillance privées face à la surveillance. Le Ministère retient les permis des pêcheurs jusqu'à

[Text]

In other words, a payment is extracted from the fishermen. Then we are told on page 134:

Since this service was being provided by the private sector, the Department did not consider it necessary to clarify the regulations related to generating or spending revenue. However, its exclusive right to grant fishing licenses was used to ensure that funds were paid to a third party as a prerequisite to fishermen obtaining their licenses. As a result, it was not clear whether these funds should have been deposited in the Consolidated Revenue Fund as an additional license fee. Under the current arrangement, the revenues are not completely outside of government, nor are they subject to parliamentary controls for collection, spending and accounting.

Then another sentence.

The nature of the arrangement and the full costs have not been reported to Parliament.

Again, another sentence.

The implementation of individual quotas is also mentioned as an achievement of Atlantic fisheries management; However, there is no disclosure of the estimated costs of monitoring the quotas in the case of the Gulf of St. Lawrence expected to be paid in 1991 by fishermen as a condition of obtaining a license.

Then another example also drawn from the Department of Fisheries and Oceans relates to test fishing. Perhaps I had just better read from page 135.

With traditional financing approaches apparently closed to them, the Department's managers developed an alternative approach to financing test fishing by granting special fishing access to participating fishermen. Part or all of the costs of conducting the test fishing are paid by allowing the participating fishermen special access to the fishery, when others are not allowed to fish.

Of course the complaint of the Auditor-General is that the government is getting a service here, namely test fishing, and the cost does not appear in the accounts. There is a kind of barter arrangement that is made here, and the Auditor-General says barter is not covered by the traditional parliamentary control practises and procedures of the Government of Canada.

The Auditor-General is saying he is not complaining about two things. First, he is not complaining about the fact that there is an attempt at innovation under Public Service 2000, using these examples, nor is the Auditor-General complaining about the specific techniques that the Department of Fisheries and Oceans used. However, the Auditor-General is raising the problem that what is actually going on does not cross the central books of the government.

It reminds me, Mr. Chairman, of something I read years ago. I believe it was in Norman Ward's book on the financing

[Traduction]

ce qu'ils aient payé une avance pour la surveillance. Ainsi, s'ils veulent obtenir leur permis, les pêcheurs doivent financer les activités de surveillance.

Autrement dit, on soutire un paiement aux pêcheurs. Ensuite, toujours à la page 148:

Étant donné que ce service était fourni par le secteur privé, le ministère n'a pas jugé nécessaire d'éclaircir les règlements liés à la production de recettes ou à leur dépense. Cependant, le droit exclusif du ministère d'attribuer les permis a servi à s'assurer que des sommes étaient versées à une tierce partie, en en faisant une condition préalable de la délivrance du permis. Par conséquent, on ne sait pas si ces fonds auraient dû ou non être déposés dans le Trésor à titre de droits supplémentaires de permis. En vertu de l'entente actuelle, les revenus ne sont pas tout à fait extérieurs au gouvernement et ne sont pas non plus soumis aux contrôles parlementaires relatifs au recouvrement, à la dépense et à la comptabilisation.

Ensuite une autre phrase.

La nature des ententes et les coûts complets n'ont pas été communiqués au Parlement.

Et encore une autre.

L'application des contingents individuels est aussi mentionnée comme une réalisation de la gestion des pêches de l'Atlantique. Toutefois, on ne révèle pas le coût estimatif de la surveillance des contingents dans le cas du golfe du Saint-Laurent, que les pêcheurs devront assumer en 1991 comme condition préalable pour obtenir leur permis.

On cite ensuite un autre exemple provenant du ministère des Pêches et des Océans et qui porte sur la pêche exploratoire. Il vaudrait peut-être mieux que je lise un passage de la page 150.

Les méthodes traditionnelles de financement leur étant interdites, les gestionnaires du ministère ont trouvé une solution de rechange au financement de la pêche exploratoire en accordant aux pêcheurs participants un accès spécial à la pêche. Une partie ou la totalité des coûts de la pêche exploratoire est acquittée en accordant aux pêcheurs participants un accès particulier à la pêche, quand les autres n'ont pas la permission de pêcher.

Bien entendu, le Vérificateur général critique le fait que le gouvernement obtient ainsi un service, notamment la pêche exploratoire, sans que le coût figure dans les comptes. On constate ici un genre d'accord de troc, et le Vérificateur général affirme que le troc n'est pas visé par les pratiques et procédures traditionnelles de contrôle parlementaire appliquées par le gouvernement du Canada.

Deux points ne sont pas touchés par la critique du Vérificateur général. Il ne critique pas la tentative d'innovation qui sous-tend Fonction publique 2000, ni les techniques particulières utilisées par le ministère des Pêches et des Océans. Toutefois, le Vérificateur général soulève un problème: on ne fait aucune mention, dans les grands livres du gouvernement, de ce qui se passe en réalité.

Cela me rappelle, Monsieur le président, quelque chose que j'ai lu il y a des années. Je crois que c'était dans le livre de

[Text]

of the government of Canada. Back in the 1830s and 40s, some government departments—I believe the Post Office was one that was mentioned—kept their own books. They collected revenues. They made payments. At the end of the year, if there happened to be anything left over, they sent it back to the head office. Of course I am not suggesting that extreme would set in here, but it is a move toward that extreme.

In the particular cases that the Auditor-General leads, the amounts of money involved are not very great, but the tendency, the principle, is one that could be troublesome. The conclusion on page 139 is that:

The Government is convinced that the Parliamentary accountability framework affords substantial scope for innovation and responsibility risk-taking. Recognizing, however, that the ultimate authority and accountability requirements governing the Public Service rest with Parliament, the Government also suggested in the White Paper that Parliamentarians could themselves consider changes to further the aims of Public Service 2000.

In this vein, a significant contribution could come from examining the parliamentary accountability framework to ensure that it is consistent with the changing management environment in the public service and that it properly reflects the needs of parliamentarians in relation to the changes taking place.

In a sense, the Auditor-General is throwing the burden on parliamentarians. This development is taking place. More and more decisions are being made at the lower levels of the hierarchy, down at the parish level, and there is the real problem that the people in Ottawa, the bishops, the archbishops and even the cardinals, will not know what is going on and therefore will not be in a position to report to the House of Commons and the Senate.

Have you confronted this problem? I am sure you have. You have thought about it. How do you propose that parliamentarians should deal with this dispersion of authority, the diffuse authority which is going to prevail under Public Service 2000?

Senator Marsden: Reformation is the clear answer.

Mr. Andy Macdonald, Comptroller General of Canada: I have this 111 point plan I would like to nail on someone's door.

Senator Stewart, perhaps I could respond to that. First of all, it is always nice to have the Auditor-General be supportive. I certainly do not want fish in the public accounts. I think it is important to recognize a couple of things.

First of all, the experiences that are reported here occurred long before PS 2000, but the Auditor-General raised them to just highlight the concern that you have so eloquently summarized.

[Traduction]

Norman Ward sur le financement du gouvernement du Canada. Dans les années 1830 et 1840, certains ministères—je crois qu'on citait celui des Postes—s'occupaient de leur propre comptabilité. Ils percevaient des recettes. Ils effectuaient des paiements. À la fin de l'année, s'il leur restait un surplus, ils l'envoyaient à l'administration centrale. Bien entendu, je ne prétends pas que nous soyons devant une situation aussi extrême, mais c'est ce vers quoi nous nous dirigeons.

Dans les cas particuliers soulevés par le Vérificateur général, les sommes en cause ne sont pas très importantes, mais la tendance, le principe, pourraient être embêtants. À la page 153, on conclut ce qui suit:

Le gouvernement est convaincu que le cadre de responsabilité parlementaire donne suffisamment de possibilités d'innover et de prendre des risques de façon responsable. Conscient toutefois que c'est le Parlement qui, en fin de compte, détient l'autorité sur la fonction publique et lui demande des comptes, le gouvernement suggère également dans le Livre blanc que les parlementaires songent à apporter eux-mêmes des changements qui favorisent davantage l'atteinte des buts visés par Fonction publique 2000.

Dans cette optique, nous pourrions progresser considérablement vers ces objectifs en examinant le cadre de comptabilité parlementaire, afin de veiller à ce qu'il soit conforme au milieu changeant de la gestion dans la fonction publique et à ce qu'il reflète fidèlement les besoins des parlementaires relativement aux changements qui s'effectuent.

Dans un sens, le Vérificateur général rejette le fardeau sur les épaules des parlementaires. C'est cela qui est en train de se produire. De plus en plus de décisions sont prises par les niveaux inférieurs de la hiérarchie, au niveau des «paroissiens», et on constate un problème réel: les gens d'Ottawa, les évêques, les archevêques et même les cardinaux, ne sauront pas ce qui se passe et ne seront donc pas en mesure de donner des comptes rendus à la Chambre des communes et au Sénat.

Avez-vous abordé ce problème? Je suis certain que vous l'avez étudié. Vous y avez pensé. Comment proposez-vous aux parlementaires de composer avec cette dispersion de l'autorité, l'autorité disséminée qui régnera dans le cadre de Fonction publique 2000?

Le sénateur Marsden: La réponse est simple: la réforme.

M. Andy Macdonald, Contrôleur général du Canada: J'ai un plan en 111 points que j'aimerais bien afficher sur la porte d'un certain bureau.

Sénateur Stewart, je pourrais peut-être répondre à cette question. Tout d'abord, c'est toujours agréable d'avoir l'appui du Vérificateur général. Je ne veux certainement pas voir du poisson figurer dans les comptes publics. Je crois qu'il faut reconnaître certains points.

Pour commencer, les expériences dont on nous a fait part ici ont eu lieu bien avant FP 2000, mais le Vérificateur général les a uniquement rappelées pour souligner la préoccupation que vous avez résumée de façon si éloquente.

[Text]

I guess our point of view goes along the line of the following: Along with delegation goes accountability. Within the accountability framework, management must have an effective means of knowing what is going on out in the regions. As we do delegation and provide empowerment to line managers to provide better service to the public, we also expect that there will be an effective accountability regime. Indeed, the Auditor-General in another chapter made that point very clearly and said we have a fair amount of work to do.

With respect to the two issues that he identified here, it is clear that they would appear to violate the Financial Administration Act. One is re-spending of revenues, and bartering is basically not recognized in the Financial Administration Act as an appropriate way to do business. The office of the Comptroller General is working with the departments to ensure that they can get the same effect in a way that does not circumvent parliament's control.

I guess the thing that we are interested in, though, relating to the parliamentary control framework, is that with the advent of the Part IIIs over the last decade, Parliament receives a lot more information of an accountability nature than the mere expenditure of funds, which is important, but you get a lot of information. You get performance information. You get all sorts of other information in Part III to support the spending requests of government.

This past year, I was before this committee discussing the amendments to the Financial Administration Act. One of the amendments in the FAA this year restored the right of Parliament to approve through an appropriation act the re-spending of revenues in support of certain operations, what we call vote netting inside. The whole thrust of this was that given that we had this full disclosure of both gross revenues and the gross expenditures and netting the revenues off the gross expenditures to get the net expenditures that Parliament voted, Parliament and the Auditor-General were satisfied that enough information was provided to allow parliamentarians to vote the net amount. By the way, both the gross and the net are reported in the public accounts of Canada on an annual basis.

I guess the question that we would like to have an opportunity at some point in time to explore with Parliament is whether or not there is an opportunity for other similar information to be made available for MPs and senators so that as an expenditure request is approved, it could be approved in the knowledge of these other things.

I am not proposing that we put fish in, but suppose we had. Suppose we had said, "In addition to"—I am making up numbers here—"the \$6.8 million that was required for this inspection activity on the east coast, we also want you to know that it will involve the taking of 1,000 tons of fish at so much a ton, and that will be used to reimburse the people who do these fish

[Traduction]

Je suppose qu'on peut définir notre point de vue de la façon suivante: la délégation vient avec l'obligation de rendre compte. Dans le cadre des obligations de rendre compte, les gestionnaires doivent disposer d'un moyen efficace de connaître la situation dans les régions. Étant donné que nous délégons de l'autorité et que nous habilitons les cadres organiques afin de fournir un meilleur service au public, nous nous attendons aussi à disposer d'un système efficace d'obligation de rendre compte. En fait, dans un autre chapitre, le Vérificateur général établit très clairement ce point et déclare que nous avons beaucoup de pain sur la planche.

En ce qui concerne les deux problèmes qu'il a relevés, de toute évidence, ils sembleraient enfreindre la *Loi sur la gestion des finances publiques*. D'une part, on dépense les revenus à deux reprises, et d'autre part, le troc n'est, à toutes fins pratiques, pas reconnu dans la *Loi sur la gestion des finances publiques* comme une façon acceptable faire des affaires. Le bureau du Contrôleur général collabore actuellement avec les ministères afin de veiller à ce qu'ils puissent obtenir les mêmes résultats sans nuire au contrôle parlementaire.

Je crois que ce qui nous intéresse, par contre, en ce qui concerne le cadre de contrôle parlementaire, est le fait qu'en raison de la création, au cours de la dernière décennie, de la Partie III du Budget des dépenses, le Parlement reçoit beaucoup plus d'information liée à l'obligation de rendre compte qu'à la simple dépense de fonds, ce qui est important, mais on obtient beaucoup de renseignements. On obtient des renseignements quant au rendement. On obtient, dans la Partie III, toutes sortes d'informations pour appuyer les demandes de dépenses du gouvernement.

Au cours de la dernière année, j'ai témoigné devant le comité chargé de discuter les modifications de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cette année, l'une des modifications consistait à restaurer le droit du Parlement d'approuver, à l'aide d'une loi sur les affectations, la réaffectation de revenus pour appuyer certaines activités, ce qu'on appelle, au gouvernement, la méthode de crédits nets. Cette modification découlait du fait qu'étant donné qu'on connaissait parfaitement l'état des dépenses et des revenus bruts et qu'à l'aide de crédits nets on pouvait retirer des revenus des dépenses brutes afin d'obtenir les dépenses votées par le Parlement, ce dernier et le Vérificateur général étaient satisfaits de la quantité d'information fournie pour autoriser les parlementaires à voter le montant net. En passant, les chiffres bruts et nets sont consignés annuellement dans les comptes publics du Canada.

Je crois qu'à un moment donné nous aimerions avoir l'occasion de demander au Parlement si d'autres renseignements semblables pourraient être fournis aux députés et aux sénateurs, de sorte que lorsqu'une demande de dépenses serait approuvée, elle le soit en fonction de ces autres renseignements.

Je ne propose pas d'intégrer des poissons, mais supposons que nous l'ayons fait. Supposons que nous ayons dit «Outre—je prends des chiffres au hasard—les 6,8 millions de dollars exigés pour les activités d'inspection sur la Côte Est, nous tenons à vous dire que nous prendrons 1 000 tonnes de poisson au prix de tant la tonne et que cela servira à rembourser ceux qu'

[Text]

inspections and the testing. By the way, we would also like these additional funds."

You may wish to consider whether that sort of information being provided is sufficient to allow the government to request the net amount. It is a question that only Parliament can answer. It seems to me that for many years the key essence of parliamentary control has been the expenditure of funds, because, quite frankly, that was about the only information that the Parliament got from the executive on a regular basis. The question that we would like to pose and have discussed is, With the additional information that is made available in the Part III, can the definition of what the accountability framework be somewhat expanded?

We have discussed this with the Auditor-General. They are intrigued. They are careful. The Public Accounts Committee has expressed some interest in it in the context of looking at it in the information provided by the Part IIIs, and we would hope at some point in time to be able to have a discussion of that nature.

Both the instances that are mentioned in the Auditor-General's report are being worked on, and we expect very quickly to have a satisfactory solution to it, but we would like some direction from Parliament over the medium term as to how one can continue to maintain effective parliamentary control without stifling what are some clearly very innovative management techniques.

Senator Stewart: Well, Mr. Chairman, may I ask a related question? Again, I am using the Auditor-General's report, and it is the chapter entitled —

The Chairman: Senator Stewart, Senator Marsden is in a hurry. She wants to leave. She has a few questions.

Senator Stewart: Yes, by all means.

Senator Marsden: Are these witnesses returning to the committee? No. Then, if you will forgive me.

May I ask a series of questions and then have you answer them one after the other rather than pausing in between? Would that be agreeable?

On the white paper, PS 2000, page 103 summarizes what seems to me to be a major difficulty or tension within these proposals. On one hand, we read that clients are going to be put first. People are going to be put first. On the other hand, there is going to be full respect for employee rights.

This question of what are the priorities is really very difficult, I think, and that brings us to something that we have discussed before, which is the PSAC strike and the results of that. I wonder if you would answer these kinds of questions.

Can you explain the "no lay-off" policy recently agreed to between the government and the Public Service Alliance? Is this part of the work force adjustment policy that applies across the entire public service? Does it apply to other unionized employees or only to members of PSAC?

I also have a different kind of question. In October, Mr. Clark, you told us that as many as 6,000 public servants might

[Traduction]

effectuent les inspections de poisson et l'expérimentation. En passant, nous aimerions aussi avoir ces fonds additionnels.»

Peut-être voudrez-vous étudier la question de savoir si ce genre de renseignement est suffisant pour permettre au gouvernement de demander le montant net. Seul le Parlement peut répondre à cette question. Il me semble que depuis bien des années la dépense de fonds constitue l'essence du contrôle parlementaire, parce que, bien franchement, c'était la seule information fournie périodiquement au Parlement par la direction. La question que nous aimerions poser et soumettre à la discussion est la suivante: Avec les renseignements additionnels fournis dans la Partie III, peut-on élargir quelque peu la définition du cadre de responsabilité?

Nous avons discuté de cette question avec le Vérificateur général. Les gens de ce bureau sont intrigués. Ils sont prudents. Le Comité des comptes publics a exprimé un certain intérêt pour cette question, dans le contexte de l'étude des renseignements fournis dans la Partie III; nous espérons qu'une discussion de ce genre pourra avoir lieu à un moment donné.

Nous examinons les deux problèmes soulevés dans le rapport du Vérificateur général; nous prévoyons avoir très bientôt une solution satisfaisante. Toutefois, nous aimerions que le Parlement nous donne, à moyen terme, une idée de la façon dont on peut maintenir un contrôle parlementaire efficace sans éliminer certaines techniques de gestion manifestement très innovatrices.

Le sénateur Stewart: Eh bien, Monsieur le président, puis-je poser une question semblable? Encore une fois, je me réfère au rapport du Vérificateur général, au chapitre intitulé—

Le président: Sénateur Stewart, le sénateur Marsden est pressée. Elle veut partir. Elle veut poser quelques questions.

Le sénateur Stewart: Oui, bien sûr.

Le sénateur Marsden: Ces témoins retournent-ils au Comité? Non. Alors, pardonnez-moi.

Puis-je poser ma série de questions et vous laisser y répondre ensuite l'une après l'autre ou préférez-vous une pause entre les questions? Quelle méthode vous convient le mieux?

Dans le livre blanc, FP 2000, à la page 103, on trouve un résumé de ce qui me semble être un problème majeur de ces propositions. D'une part, on nous dit que la clientèle primera. Les gens passeront en premier. D'autre part, on respectera entièrement les droits des employés.

Cette question de la détermination des priorités est vraiment très complexe, je crois; cela nous ramène à ce dont nous avons déjà discuté, c'est-à-dire la grève de l'AFPC et ses conséquences. Je me demande si vous voudrez répondre à ce genre de questions.

Pouvez-vous expliquer la politique dont le gouvernement et l'Alliance de la fonction publique ont récemment convenu et selon laquelle aucune mise à pied ne sera effectuée? Cette mesure s'insère-t-elle dans la politique de réaménagement des effectifs appliquée dans l'ensemble de la fonction publique? S'applique-t-elle à d'autres employés syndiqués ou se limite-t-elle aux membres de l'AFPC?

J'ai un autre genre de question à poser. En octobre, vous nous avez dit, Monsieur Clark, que si le compromis proposé

[Text]

have lost their jobs had the proposed trade-off between pay increases and employment gone into effect. I am sure you will recall that. Then in June, the President of the Treasury Board announced that the 3 per cent offer was no longer available and the wage increases would be zero. As you know, that stance really troubled members of this committee. What we would like to know now is; what has happened to the 6,000 public servants whose jobs were apparently saved because of the wage freeze? Were they not actually needed? What are they doing now that they are still there?

How does that link to the PS 2000 kind of objectives?

I have two more questions, and then I will stop. We want to know more about the wage freeze and how it works. If all contracts for 1991-92 have been or are about to be settled with zero increases for one year, will no public servants receive additional pay during this period? For example, how does this apply to all groups? The minister told us that all groups including managers would be subject to zero per cent for one year and a maximum of 3 per cent thereafter. How does that apply to contracts that run for two years with a second year salary increase scheduled to commence in 1991-92? For the SMEX and DM groups, what are the effective start and end dates for the one year of zero per cent?

Finally, within existing contracts, including those that have just been signed to allow no overall wage and salary increases for one year, there are steps for each public service category that specify annual increments for employees until the top of the category is reached. Will those increments continue to be paid during the period of the wage and salary increase? If so, what will the impact be on person years and employees on strength given that wage and salary budgets or operating budgets have been frozen during the period?

If you would like me to repeat any of those, I will.

Mr. Clark: Let me go backwards through the questions. With respect to the steps, this is an area where this legislation differs from the six-and-five legislation where all increases were frozen. Moving through the steps is permitted under the legislation, and we would assume that will transpire in the normal way. Account is taken for this in the setting of departments' budgets, so it was taken into account as a baseline for zero per cent and taken into account for the assumptions of higher levels. Finding the savings which enabled 6,000 people to be maintained on staff is consistent with this initial assumption. Am I making myself clear?

Senator Marsden: Not quite, I am sorry, on the last point.

Mr. Clark: The projection of increases in salary budgets year over year takes accounts of the fact that there will be a

[Traduction]

entre les hausses salariales et l'emploi avait été adopté, jusqu'à 6 000 agents de la fonction publique auraient pu perdre leur emploi. Je suis sûre que vous vous en souvenez. Puis, en juin, le président du Conseil du Trésor a annoncé que l'offre du 3 p. 100 n'était plus valable et qu'il n'y aurait aucune augmentation des salaires. Comme vous le savez, cette mesure a vraiment troublé certains membres de notre comité. Voici ce que nous aimerions maintenant savoir: Qu'est-il advenu des 6 000 fonctionnaires dont les postes ont apparemment été préservés grâce au gel des salaires? Leurs postes étaient-ils réellement essentiels? Que font-ils maintenant qu'ils sont toujours là?

De quelle façon cela est-il relié au type d'objectifs visés par FP 2000?

J'aimerais poser deux autres questions; après, je me tairai. Nous voulons en savoir plus long au sujet du gel des salaires et de son application. Si tous les contrats pour l'année 1991-1992 sont l'objet d'un gel de salaire d'un an, ou sont sur le point de l'être, cela veut-il dire qu'aucun agent de la fonction publique ne recevra de rémunération additionnelle durant cette période? Par exemple, comment cette mesure s'applique-t-elle à tous les groupes? Le ministre nous a dit que tous les groupes, y compris les gestionnaires, recevraient zéro pour cent d'augmentation pendant un an et un maximum de 3 p. 100 par la suite. Comment cette politique s'applique-t-elle aux contrats de deux ans qui prévoient une augmentation de salaire pour la seconde année, si la seconde année commence en 1991-1992? Pour les groupes SM, EX et DM, quand commence et quand se termine la période d'un an durant laquelle s'appliquera le zéro pour cent?

En dernier lieu, les contrats existants, y compris ceux qui viennent tout juste d'être signés et selon lesquels aucune hausse de salaire ne sera accordée pendant un an, prévoient un taux annuel d'augmentation salariale pour chaque catégorie de la fonction publique, que les employés reçoivent jusqu'à ce qu'ils aient atteint le palier supérieur de leur catégorie. Ces augmentations continueront-elles d'être versées durant la période d'augmentation salariale prévue? Si c'est le cas, quelles seront les conséquences sur les années-personnes et les employés faisant partie de l'effectif, étant donné que le budget des salaires ou le budget de fonctionnement aura été gelé durant cette période?

Désirez-vous que je répète l'une ou l'autre de ces questions?

M. Clark: Permettez-moi de récapituler. Pour ce qui est de l'échelle des salaires, voilà un secteur où la loi diffère de celle du 6 et 5 p. 100, où toutes les augmentations étaient annulées. La loi permet la progression dans l'échelle salariale; et je présume qu'on y procédera de la façon normale. On tient compte de cette question lorsqu'on établit les budgets des ministères; on est donc parti de ce point de départ pour le zéro pour cent, et on en a tenu compte pour évaluer les niveaux supérieurs. La détermination des sommes économisées qui ont permis de préserver 6 000 postes est conforme à cette hypothèse initiale. Me suis-je exprimé clairement?

Le sénateur Marsden: Pas tout à fait, je m'excuse, en ce qui concerne le dernier point.

M. Clark: La projection de l'augmentation des budgets des salaires au cours des années tient compte du fait qu'il y aura

[Text]

normal movement through the steps. The savings that the government required on freezing the salaries assumed that there would be this movement through the steps.

Now, on the contracts that end in 1991-92, Bill C-29, the compensation legislation, simply extends the terms of the collective agreement from whenever it expires and puts each group through a zero year and a 3 per cent year starting whenever the current agreement expires.

Senator Marsden: So those are the start and end dates.

Mr. Clark: And similarly for senior managers and deputy ministers. They took effect as of June 1 of 1991. That was the beginning of the zero year and then they have a 3 per cent year.

On the issue of whether the 6,000 people are needed now, I would say that the determining factor in the size of the Public Service has for some time been affordability and not what is required in some absolute sense. These 6,000 people, i.e., the number of positions that were there last year, are, in our view, all fully occupied. Indeed, if the government had more resources available it could no doubt make use of them and increase services to Canadians by hiring more people. The government would like to do that if it had the means available. So the 6,000 people are well occupied.

On the issue of the workforce adjustment agreement, maybe I could ask Jean Thivierge to describe some of the elements of it. It is a little tricky because we did not want to talk about the agreement until it is ratified by all parties. It is now almost ratified by all parties, but I think Mr. Thivierge could outline the major elements of it, which are substantially different from the media reports based on Mr. Bean's description.

Before he does that, have I answered your other questions?

Senator Marsden: Well let us do that first. Thank you.

Mr. Thivierge: In essence the Workforce Adjustment Policy was developed fully, as we just about know it, after this government came into power and announced its intentions to review the operations of Public Service Canada with a view to divesting itself of some of these operations, downsizing, et cetera. So a policy was established with the unions and it provided at that time for things like six months' notice with priority with a reasonable job offer subject to ability and retrainability for all affected employees. It provided for one year salary protection if individuals were re-appointed in the Public Service but at a lower level.

[Traduction]

une progression normale dans l'échelle. La somme que le gouvernement devait économiser en gelant les salaires tenait compte de cette progression dans l'échelle.

Maintenant, en ce qui concerne les contrats prenant fin en 1991-1992, le projet de loi C-29 sur la rémunération prolonge simplement les conditions de la convention collective depuis la date d'expiration et soumet chaque groupe à une année de gel des salaires et à une année où l'augmentation sera de trois p. cent commençant à la fin de l'accord actuel.

Le sénateur Marsden: Voilà donc les dates de début et de fin.

M. Clark: Et il en va de même pour les cadres supérieurs et les sous-ministres. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 1991. Il s'agissait du début de l'année zéro, et ensuite, l'augmentation passe à 3 p. 100 l'année suivante.

En ce qui concerne la question de savoir si les 6 000 employés sont nécessaires à l'heure actuelle, je dirais que le facteur déterminant de la taille de la fonction publique est, depuis un certain temps, le fait que l'on puisse ou non se le permettre, et non pas le nombre d'employés dont on a besoin de façon absolue. Ces 6 000 employés, c'est-à-dire le nombre de postes qui existaient l'an dernier, sont à notre avis tous pleinement dotés. De fait, si le gouvernement avait davantage de ressources à sa disposition, il pourrait sans aucun doute recourir à ces postes et accroître les services offerts aux Canadiens en engageant plus de gens. Le gouvernement aimerait procéder ainsi s'il en avait les moyens. De ce fait, les 6 000 employés sont bien occupés.

En ce qui concerne l'accord sur le réaménagement des effectifs, je demanderai à Jean Thivierge d'en décrire ses éléments. Cela est un peu délicat, étant donné que nous ne voulions pas discuter de l'accord avant qu'il soit ratifié par toutes les parties. C'est presque maintenant le cas, mais je crois que M. Thivierge pourrait en esquisser à grands traits les principaux éléments, qui diffèrent de façon substantielle des descriptions qu'en ont fait les médias, d'après la description de M. Bean.

Avant que M. Thivierge ne prenne la parole, je voudrais savoir si j'ai répondu à vos autres questions?

Le sénateur Marsden: Eh bien, faisons ça tout d'abord. Merci.

M. Thivierge: Essentiellement, la directive sur le réaménagement des effectifs en était au terme du processus d'élaboration, sous la forme que nous lui connaissons à l'heure actuelle, juste après l'arrivée au pouvoir du gouvernement présent, et avant que ce dernier n'annonce son intention de se pencher sur les activités de la fonction publique du Canada en vue de confier à d'autres instances certaines de ses activités, de réduire les effectifs, etc. Alors, une politique a donc été mise au point, de concert avec les syndicats, et elle prévoyait à ce moment-là des éléments comme un préavis de six mois donné à un employé assorti d'une priorité d'engagement et d'une offre d'emploi raisonnable, sous réserve que tous les employés touchés possèdent les aptitudes voulues et puissent être recyclés. Cette politique prévoyait une protection salariale d'un an si les employés étaient réaffectés au sein de la fonction publique, mais à un niveau inférieur.

[Text]

For those who decided to leave us and do away with their rights, including their priority rights for re-appointments, it provided for a payment of up to 26 weeks called unfulfilled surplus period, or cash out, as I think it has been known.

Finally, as we were doing the tri-annual review of this policy in 1986 it coincided with the collective bargaining process and in exchange for a demand for total job security an additional benefit called separation benefit was added to the policy which provided for up to 15 weeks for employees who qualified for an immediate annuity or an allowance in lieu of. In other words, if they had sufficient years of service and age to qualify and were separated under the Workers Adjustment Policy, they would have this additional. Hence the 41 weeks. The 41 weeks did not apply to everyone but it applied in the circumstances where people qualified.

In the last couple of years the government of the day lost a court case called the Cantin case. It invalidated our ability to use section 29 of the Public Service Employment Act to move people out of the Public Service and label that as being a discontinuance of a function or a lack of work. We lost this at the Public Service Staff Relations Board, appealed to the Federal Court, and the Federal Court sustained the decision of the Public Service Staff Relations Board. So in effect the government lost the ability to privatize or contract out activities.

It had three options to follow. It could go to the Supreme Court, which it is doing; it could legislate, which it decided not to do; or it could try to negotiate. The government of the day mandated the Treasury Board secretariat to attempt to negotiate with the unions much prior to the strike to see if there was any accommodation with respect to those two elements, those of privatization and contracting out.

There was a third element to be dealt with and that was the element of devolution, such as devolution of airports which was in process and just about to be completed, and other activities such as the GTS.

So we went back to the table and in fact negotiated an agreement with all the 17 unions which dealt with those issues. We negotiated this at a forum called the National Joint Council. It is co-chaired by someone from the management side and someone from the unions. The present co-chairs were Mr. Capello, who has left us, and Gary Meyers, who happened to be out of town. The assistant co-chair was Daryl Bean. So he was negotiating with us on behalf of the National Joint Council, not on behalf of the Public Service Alliance of Canada.

[Traduction]

Dans le cas des employés qui ont décidé de quitter la fonction publique en renonçant à leurs droits, y compris leur droit prioritaire à une réaffectation, la politique prévoyait une indemnité de cessation d'emploi représentant 26 semaines de salaire qu'on appelait partie non expirée de la période de priorité d'excédentaire, ou indemnité d'excédentaire, comme je crois qu'on l'appelait alors.

En dernier lieu, lorsque nous procédions à l'examen triennal de cette politique en 1986, cela a coïncidé avec la période de négociation collective et, en échange de l'exigence relative à une sécurité d'emploi totale, on a ajouté une indemnité supplémentaire de cessation d'emploi à la politique, laquelle prévoyait un montant correspondant à 15 semaines de salaire dans le cas des employés qui étaient admissibles à une rente immédiate ou à une allocation tenant lieu de cette rente. En d'autres termes, si l'employé comptait un nombre suffisant d'années d'ancienneté et était suffisamment âgé, et qu'il perdait son emploi en raison de la directive sur le réaménagement des effectifs, il pouvait toucher cette indemnité supplémentaire. De ce fait, l'indemnité correspondait à 41 semaines de salaire. Ces 41 semaines ne s'appliquaient pas à tous, mais visaient les employés admissibles dans les circonstances.

Au cours des quelques dernières années, le gouvernement de l'heure a perdu une cause portée devant les tribunaux, appelée l'affaire Cantin. Le tribunal a statué que le gouvernement ne pouvait se prévaloir des dispositions de l'article 29 de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique qui permettait de mettre fin à l'emploi de fonctionnaires en alléguant une pénurie de travail ou la suppression d'une fonction. Nous avons perdu cette cause dont avait été saisie la Commission des relations de travail de la fonction publique, avons interjeté l'appel auprès de la cour fédérale, qui a maintenu la décision de la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Ainsi, le gouvernement n'était plus en mesure de privatiser certaines activités ou de les confier en sous-traitance.

Trois options s'offraient. Le gouvernement pouvait en appeler à la Cour suprême, et c'est ce qu'il fait actuellement; il pouvait adopter une loi pour remédier à la situation, mais n'a pas opté pour cette option; ou encore, il pouvait essayer de négocier. Le gouvernement d'alors a confié au Secrétariat du Conseil du Trésor le mandat d'essayer de négocier avec les syndicats bien avant la grève pour voir s'il y avait moyen de s'entendre au sujet de ces deux éléments, à savoir la privatisation et la sous-traitance.

Il fallait faire face à un troisième élément, celui de la déconcentration, comme la déconcentration des aéroports, qui était alors amorcée et sur le point d'être parachevée, et à d'autres activités comme la TPS.

Nous sommes donc revenus à la table de négociation et, de fait, avons négocié avec chacun des 17 syndicats un accord traitant de ces questions. Ces négociations ont eu lieu au niveau du Conseil national mixte. Ce Conseil est co-présidé par un représentant de la direction et un représentant des syndicats. À l'époque, les coprésidents étaient M. Capello, qui nous a quitté depuis, et Gary Meyers, qui était alors à l'extérieur de la ville. Le coprésident adjoint était Daryl Bean. M. Bean a

[Text]

The ratification process for these 16 other colleagues, the heads of the other 16 unions, took place yesterday, December 3, for all but one, the Professional Institute of the Public Service of Canada, which is reserving judgment until December 9, which will be the first meeting of their administrative committee after their election, whether or not they have the same group. So we will know for sure on the 9th or 10th of December whether in fact all unions have ratified this renewed Workforce Adjustment Policy.

In effect, in order to obtain the right to contract out and privatize, in areas where contracting out will take place, we have had to change the direction of the policy a little bit. The policy was designed to retain employees. We considered the investment we had made in those employees so it was designed to retain employees. The emphasis was on retaining, replacement so on and so forth. Only at the last minute did we consider this 26 weeks of payment and so on.

Now we had to redirect and try to encourage the employees to lead with the functions in areas of contracting out. In order to do so we negotiated that people who left with the contract, for instance in contracting out, would receive 26 weeks if they stayed till the end and went to the contractor, in exchange for which, of course, they had no priority rights and we had no other obligations to deal with these employees with regard to retaining, redeployment, et cetera. If they did not go to the contractor but left the Public Service, in other words did not take any of their rights, then 52 weeks payment would be given to them.

These are the main elements that the Public Service Alliance made public a couple of weeks ago.

The other point is that starting from 1988 we had an agreement that every employee who was affected by the Workforce Adjustment Policy would have a reasonable job offer. "Reasonable job offer" was predicated on the basis that the employees were both mobile and trainable. Mobile was easily definable. Trainability was established with the assistance of the Public Service Commission which has the appointment power.

An additional element was added to that in the last policy, that is, people who are contracted out—the ones I have talked about with the 26 weeks and the 52 weeks—who do not want to go to the contractor or do not take the 52 weeks and leave the Public Service, will receive a job offer. There is no qualifier, "a job offer".

[Traduction]

donc négocié avec nous au nom du Conseil national mixte, plutôt qu'au nom de l'Alliance de la fonction publique du Canada.

Le processus de ratification de l'accord par ses 16 collègues, soit les dirigeants des 16 autres syndicats, s'est tenu hier, le 3 décembre, pour tous les syndicats sauf l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, qui fera part de sa décision le 9 décembre prochain, car c'est à cette date que se tiendra la première réunion du Conseil d'administration après son élection, que la composition du Conseil varie ou non. Ainsi, nous connaissons à coup sûr le 9 ou le 10 décembre prochains si, de fait, tous les syndicats ont ratifié cette politique renouvelée sur le réaménagement des effectifs.

Dans les faits, pour obtenir le droit de recourir à la sous-traitance et à la privatisation, dans des secteurs où nous recourions à la privatisation, nous avons dû modifier légèrement l'orientation de la politique. Cette dernière était conçue pour nous permettre de garder les employés en poste. Nous avons tenu compte de tout ce qui avait été investi dans ces employés, de sorte que la politique visait à nous permettre de les garder en poste. L'accent de la politique portait sur le maintien en poste, le remplacement, etc. Ce n'est qu'à la dernière minute que nous avons envisagé cette indemnité correspondant à 26 semaines de salaire, etc.

Nous devons donc rajuster le tir et essayer d'encourager les employés à diriger les fonctions dans les secteurs où nous recourions à la sous-traitance. Pour ce faire, nous avons négocié de façon à prévoir que les employés qui, dans le cas de la sous-traitance, se chargeaient du marché de services touchaient 25 semaines de salaire s'ils restaient en poste jusqu'à la fin et allaient ensuite travailler pour l'entrepreneur, en échange de quoi, évidemment, ils renonçaient à leur droit prioritaire à une réaffectation, et nous n'avions aucune autre obligation envers ces employés en ce qui a trait au maintien en poste, à une réaffectation, etc. Si l'employé décidait de ne pas aller travailler pour l'entrepreneur, mais quittait néanmoins la fonction publique, en d'autres termes, qu'il renonçait à tous ses droits, alors il recevait une indemnité de cessation d'emploi correspondant à 52 semaines de salaire.

Voilà les principaux éléments que l'Alliance de la fonction publique a rendus publics il y a quelques semaines.

Ensuite, à compter de 1988, nous avons conclu un accord suivant lequel tout employé qui était touché par la politique sur le réaménagement des effectifs se verrait offrir un emploi raisonnable en remplacement. Cette « offre d'emploi raisonnable » posait en hypothèse que l'employé pouvait déménager et recevoir la formation voulue. La « mobilité » de l'intéressé était facile à définir. La mesure dans laquelle il pouvait être formé était déterminée avec l'aide de la Commission de la fonction publique, qui jouit du pouvoir nécessaire en matière de nomination.

Un élément supplémentaire a été ajouté à la dernière politique: les employés qui travaillent en sous-traitance—ceux dont j'ai parlé, qui touchent une indemnité de 26 semaines de salaire ainsi que ceux qui touchent une indemnité de 52 semaines—ceux qui ne veulent pas travailler pour l'entrepreneur, mais qui touchent une indemnité de 52 semaines de salaire et quittent ensuite la fonction publique, devaient recevoir une

[Text]

I think these are the main elements, Mr. Chairman, of the policy.

Mr. Clark: To summarize, Senator, the major change in policy has to do with contracting out and privatization which, overall, is a very minor aspect of public service management. A relatively small proportion of public servants have ever been affected by contracting out and, I would surmise, will ever be affected by contracting out.

Senator Marsden: Thank you. Chairman, perhaps after I read the minutes I could follow up. There is a lot of information there.

The Chairman: Regarding the 6,000 employees which at one time were involved or not involved, who fixed that figure at 6,000? Could it not be 7,000, 5,000 or 3,000? How did we arrive at the figure of 6,000 in dealing with the union?

Mr. Clark: The figure is a very round estimate. It is based on the fact that if there is effectively a 3 per cent change in the total salary budget, that will affect 3 per cent of the employees, and 3 per cent of a workforce of roughly 220,000 is roughly 6,000.

The Chairman: Thank you. I see that it is now close to eight o'clock. Would the senators would like to carry on or stop at this time and maybe later on we can invite the people from the Treasury Board back. They have been here for two hours as have been all the people who are with them.

Senator Stewart: Well, Mr. Chairman, I have only one more major question and there might be some advantage for all of us if we could deal with it now. It means that these people would not all have to come back again.

It is the question I started just a moment ago. It deals with the chapter in the Auditor General's report entitled "Financial Management and Control of Nontax Revenue". I think that the easiest way to proceed is to read a few sentences. I am reading now from page 216:

The White Paper issued in late 1990 on the reform of the Public Service (PS 2000) included proposals to use non-tax revenue as an incentive to departments to finance and improve services to program clients.

Organizations that find new ways to generate revenue will be able to retain part or all of the funds, and managers will be encouraged to dispose of or transfer surplus government assets.

Reading at page 217:

Allowing entities to use non-tax revenue to finance their operations is a powerful incentive. However, a note of caution is in order since Parliament relinquishes a certain amount of control when programs are not financed exclusively by appropriations.

[Traduction]

offre d'emploi. Le qualificatif avait tombé, on ne parlait plus que d'une «offre d'emploi» tout court.

Monsieur le président, voilà, selon moi, les principaux éléments de la politique.

M. Clark: Pour résumer, sénateur, le principal changement qui a été apporté à la politique a trait à la privatisation et au recours à la sous-traitance qui, dans l'ensemble constituent un aspect très mineur de la gestion de la fonction publique. Une proportion relativement faible de fonctionnaires a été touchée par le recours à la sous-traitance, et je présume que peu d'employés seront jamais touchés par un tel recours.

Le sénateur Marsden: Merci. Monsieur le président, peut-être qu'une fois que j'aurai lu le procès-verbal, je pourrais présenter un rapport. On y trouve beaucoup d'information.

Le président: En ce qui a trait aux 6 000 employés qui, à un moment donné, ont été touchés ou non, qui donc a fixé le nombre à 6 000? Ne pourrait-il pas s'agir de 7 000, 5 000 ou de 3 000 employés? Comment en sommes-nous arrivés à un chiffre de 6 000 dans nos rapports avec le syndicat?

M. Clark: Il s'agit d'un chiffre rond. Ce chiffre se fonde sur l'hypothèse que si l'on constate effectivement une modification de 3 p. 100 du budget total consacré aux salaires, cela touchera 3 p. 100 des employés, et 3 p. 100 d'un effectif d'environ 220 000 personnes correspond approximativement à 6 000 employés.

Le président: Merci. Je vois qu'il est presque 20 heures. Les sénateurs veulent-ils poursuivre les discussions ou interrompre la séance et, peut-être inviter plus tard les gens du Conseil du Trésor à revenir nous rencontrer. Ils sont ici depuis deux heures, comme toutes les autres personnes qui les accompagnent.

Le sénateur Stewart: Eh bien, Monsieur le président, je n'ai qu'une autre question importante, il serait peut-être avantageux pour nous tous de nous y attacher dès maintenant. Ainsi, ces gens n'auraient pas tous à revenir ici.

C'est la question que j'ai commencé à poser il y a quelques instants. Elle a trait au chapitre du rapport du vérificateur général intitulé «Gestion financière et contrôle des recettes non fiscales». Je crois que la façon la plus facile de procéder consiste à lire quelques phrases. Voici un extrait de la page 239:

«Le Livre blanc sur la réforme de la fonction publique (Fonction publique 2000), publié à la fin de 1990, propose que des recettes non fiscales servent d'incitatifs aux ministères afin de financer et d'améliorer les services qu'ils dispensent aux bénéficiaires de programmes.

Les organisations qui trouveront des moyens de générer des recettes pourront conserver tous les fonds recueillis ou une partie. En outre, on encouragera les gestionnaires à se départir des biens publics excédentaires ou à les céder.»

Et à la page 240:

«Permettre aux entités d'utiliser les recettes non fiscales pour financer leurs activités constitue un incitatif convaincant. Il est recommandable d'être vigilant toutefois puisque le Parlement peut se voir privé d'un certain degré de contrôle lorsque les programmes ne sont pas financés exclusivement par des crédits.»

[Text]

At page 219:

Parliament gets little information on non-tax revenue activities and performance on which to base the effective exercise of its scrutiny role. The information it does get is dispersed and sometimes incomplete and confusing.

At page 220:

The Estimates for departments tend to provide little insight into the source, rationale, trends and performance of non-tax revenue. It has not been considered significant enough to warrant more in-depth reporting.

The chapter concludes by taking examples from the Departments of Agriculture, Energy, Mines and Resources, External Affairs and International Trade, Finance, Fisheries and Oceans and so on.

Mr. MacDonald reminded the committee of the work the committee did last spring on the bill to revise the Financial Administration Act. We were told at that time that it was policy of the government to impose fees to reimburse the government for services rendered to members of the public where it was feasible so to do.

I think we were also told that the amount of non-tax revenue now is somewhere between \$3-and \$4 billion a year, perhaps \$3.5 billion. Obviously the aspiration is for this to increase.

The Auditor General is now saying, since this does not pass through the estimates directly, how is accountability going to be maintained? If the financing of government activity is going to go underground how will Parliament know what is really going on?

Mr. Macdonald: First, the differentiation between non tax revenue that is collected by departments and re-spent and non-tax revenue that is collected by departments and flows through the Consolidated Revenue Fund. This chapter is clearly on the latter—non-tax revenue, fees, licensing privileges, return on investments, other receipts—primarily from the Bank of Canada, if I recall correctly, most of which are deposited in the Consolidated Revenue Fund. It has only been a year since we have been recording accruals of non-tax revenue in the financial statements of the Government of Canada. We have done a number of other things. The Auditor General noted that we are now increasing significantly the amount of non-tax revenue. We have revenue plans that are done with departments to insure that they maximize revenue receipts. There have been incentives to encourage management to take seriously this whole area. Even the Auditor General recognizes, on page 213, that we are in fact paying increasing attention to non-tax revenue as a source of funds to help the deficit reduction. We have a way to go in proving the disclosure of these non-tax revenues to Parliament. We have done so in the past. They are done in the Part IIIs but we accept the Auditor General's observation that we should perhaps provide a fuller disclosure of this information to parliamentarians. I would not like you to think however that all non-tax revenue bypasses the

[Traduction]

À la page 243:

«Le Parlement reçoit peu d'information sur les activités liées aux recettes non fiscales et le rendement sur lequel il puisse se fonder pour s'acquitter de l'examen rigoureux qu'il doit faire. L'information qu'il obtient est éparpillée et parfois incomplète et déroutante.»

À la page 244:

«Le Budget des dépenses à l'intention des ministères renseigne peu sur la source des recettes non fiscales, leur raison d'être, les tendances et le rendement. On ne les a pas considérées comme suffisamment importantes pour justifier des rapports plus détaillés.»

À la fin du chapitre, on donne des exemples provenant des ministères de l'Agriculture, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Affaires extérieures et du Commerce international, des Finances, de Pêches et Océans, etc.

M. MacDonald a rappelé aux membres du comité tout le travail qu'avait accompli le comité au printemps dernier, lorsqu'il s'est penché sur le projet de loi visant à réviser la Loi sur la gestion des finances publiques. Il nous a dit à l'époque que le gouvernement avait pour politique d'imposer des frais pour rembourser le gouvernement à l'égard de tout service rendu à des membres du public lorsque cela était possible.

Je crois qu'on nous avait aussi dit que le montant des recettes non fiscales s'établit actuellement entre 3 et 4 milliards de dollars par année, peut-être à 3,5 milliards. Manifestement, nous espérons que ce chiffre augmentera.

Maintenant, au dire du Vérificateur général, étant donné que ce montant ne passe pas directement dans le budget des dépenses, comment sera-t-il possible de préserver la responsabilité à cet égard. Si le financement des activités gouvernementales doit être «secret», comment le Parlement saura-t-il ce qui se passe vraiment?

M. MacDonald: Tout d'abord, il existe une différence entre les recettes non fiscales qui sont perçues par les ministères et dépensées de nouveau et les recettes non fiscales qui sont perçues par les ministères et versées dans le Trésor. Le chapitre que vous venez de lire a manifestement trait à cette dernière catégorie, les recettes non fiscales, les frais, les droits à payer pour l'obtention d'un permis, le rendement sur les investissements, d'autres recettes—venant principalement de la Banque du Canada, si je me rappelle bien, dont la plupart sont déposées dans le Trésor. Nous ne comptabilisons les recettes non fiscales dans les états financiers du gouvernement du Canada que depuis un an. Nous avons accompli un certain nombre d'autres choses. Le Vérificateur général a fait remarquer que nous accroissons maintenant de façon significative le montant de recettes non fiscales. Nous avons établi des plans au titre des recettes, au sein des ministères, pour veiller à ce qu'on accroisse au maximum les recettes. On a créé des incitatifs pour stimuler la direction à prendre cette question très au sérieux. Même le Vérificateur général reconnaît, à la page 213 de son rapport, que nous portons une attention effectivement accrue aux recettes non fiscales, en tant que source de revenu, pour essayer de réduire le déficit. En ce qui concerne la divulgation de ces recettes non fiscales au Parlement, il reste encore beaucoup à accomplir. Nous l'avons fait par le passé. C'est

[Text]

appropriation process and somehow remains in the hands of those who collect it for re-use in support of the program. That is in a minority of cases only.

Senator Stewart: Fine, so you are saying that the chapter—I want to understand you on this—that this deals primarily with non-tax revenue that is deposited in the Consolidated Revenue Fund?

Mr. Macdonald: It deals with both.

Senator Stewart: That is what I want to ask you. The first quotation that I read contained the sentence:

Organizations that find new ways to generate revenue will be able to retain part or all of the funds and managers will be encouraged to dispose of or transfer surplus government assets.

Mr. Macdonald: I think that refers to the statement that I made that in order to encourage management to be diligent in the collection of revenues that are due to the Crown, we have found that you get most effective results if there is an incentive for the manager to pay due attention to that, other than just general edicts from Ottawa as to how important it is. That means that in part various incentives are being provided to management to do it. That is done through the resource allocation process, not by permitting managers to keep a portion of the receipts. All receipts that are collected are deposited in the Consolidated Revenue Fund. Appropriations make up the amount of money that is given to line managers. If there is some incentive it is done through the appropriation process.

Senator Stewart: So as to what I read, either I am misunderstanding it or it is misleading?

Mr. Macdonald: Senator Stewart, could you give me the location of that sentence.

Senator Stewart: Page 216 and it is headed 9.44. It is the second sentence.

Mr. Macdonald: I think that is a generalization. Perhaps I should ask Mr. Cappe to comment. I was going to use the disposal of fixed assets above the normal amount as an area where they were allowed to keep all of the additional revenues that would be permitted. But that will be done in a way so as not to violate parliamentary control. There are other areas but perhaps I am not the best one to answer.

[Traduction]

déjà le cas de la partie III du budget, mais nous sommes d'accord avec l'observation du Vérificateur général suivant laquelle nous devrions peut-être divulguer de façon plus complète ces informations aux parlementaires. Je n'aimerais pas que vous croyiez, cependant, que toutes les recettes non fiscales échappent au processus d'affectation et demeurent, d'une certaine façon, entre les mains des gens qui les perçoivent pour être réutilisées dans le cadre du programme. C'est le cas, mais seulement dans une minorité de cas.

Le sénateur Stewart: Parfait. Vous dites donc que le chapitre que j'ai lu—je veux que ce soit très clair—que ce chapitre, donc, a principalement trait aux recettes non fiscales qui sont déposées dans le Trésor?

M. MacDonald: Le chapitre a trait aux deux types de recettes non fiscales.

Le sénateur Stewart: C'est ce que je désire vous demander. Dans la première citation que j'ai lue, on peut lire la phrase suivante:

«Les organisations qui trouveront des moyens de générer des recettes pourront conserver tous les fonds recueillis ou une partie. En outre, on encouragera les gestionnaires à se départir des biens publics excédentaires ou à les céder.»

M. MacDonald: Je crois que cette phrase se réfère à la déclaration que j'ai faite: pour encourager la direction à faire preuve de diligence dans la perception de revenus qui sont dus à l'État, nous avons réalisé que l'on obtient les résultats les plus efficaces lorsqu'on incite, d'une certaine façon, le gestionnaire à s'attacher particulièrement à cette question, plutôt que de faire en sorte que l'administration centrale, à Ottawa, émette des décrets généraux sur l'importance de cette question. En d'autres termes, on incite de diverses façons les gestionnaires à accorder toute leur attention à cette question. Certains de ces stimulants se retrouvent dans le processus d'affectation des ressources; on ne permet aucunement aux gestionnaires de garder une portion des recettes. Toutes les recettes perçues sont déposées dans le Trésor. Les affectations correspondent aux crédits qui sont confiés aux cadres organiques. Si des incitatifs sont prévus, ils se retrouvent dans le cadre du processus d'affectation.

Le sénateur Stewart: En ce qui concerne ce que je viens de lire, ou bien je le comprends mal, ou bien le texte est trompeur?

M. MacDonald: Sénateur Stewart, pourriez-vous m'indiquer où se trouve cette phrase?

Le sénateur Stewart: À la page 216, au point 9.44. C'est la deuxième phrase.

M. MacDonald: Je crois qu'il s'agit là d'un énoncé général. Peut-être devrais-je demander à M. Cappe de formuler des observations à ce sujet. J'étais sur le point de mentionner un des domaines où les gestionnaires auraient la permission de garder toutes les recettes supplémentaires: l'aliénation d'une part plus importante des immobilisations que le montant normal. Mais cela serait fait de façon à ne pas violer le contrôle exercé par le Parlement. Il y a aussi d'autres secteurs où cela

[Text]

Mr. Cappe: I would just corroborate Mr. Macdonald's response. The Auditor General, with all due respect, is using the terminology rather loosely. I think what he is saying is correct, that we would intend, as Mr. Macdonald suggested, through the resource allocation not to top up a department's budget by the incremental revenues or some portion thereof. The actual wording in the Public Service 2000 document on page 58 says:

Organizations that take the initiative to find new ways to generate revenue will henceforth be credited with a percentage of that revenue without a corresponding reduction in the following year's budget. Guidelines will be established to insure that such generating activities are fair. As for wise spending activities, managers who increase revenues should also have their success reflected in their performance awards.

That is the incentive side. There is nothing in here that says they get to keep the money they collect. Rather, from the Treasury Board's perspective, if we see revenues increasing we are prepared to work with departments to see that their expenditures, that their budgets are allowed to increase by some portion of that so that when we come to Parliament to vote the money they have an incentive to come to Parliament to ask for more money, if you will.

Senator Stewart: So you are saying that you come to Parliament, not on the basis of genuine requirements but in some cases you will say, "Yes, there are genuine requirements and these people have been very diligent and effective in collecting fees, consequently we will give them a bonus."

Mr. Cappe: There are two elements. That is why I read the whole paragraph. Part of the incentive, and I would suggest the largest part, is that it should be reflected in their performance awards. The incentive for every manager to raise the revenues for the government should be reflected in how they are assessed in their performance appraisals. However, there is an incentive here to say to managers that the government will come to Parliament to ask for an increase in their appropriations. Part of the justification for that will be the extent to which they can find innovative ways for raising revenues.

Senator Stewart: When you come to Parliament, you will identify the part of the proposed vote that is attributable to their efficiency in raising revenues?

Mr. Cappe: As Mr. Clark indicated earlier in the response to Senator Marsden's question about the 6,000 employees, there are always ways of improving and increasing service. This is merely an indication of one area that would identify where we

[Traduction]

est possible, mais je ne suis peut-être pas la meilleure personne pour répondre à cette question.

M. Cappe: J'aimerais corroborer la réponse de M. MacDonald. Le Vérificateur général, avec tout le respect qu'on lui doit, utilise une terminologie plutôt floue. Je crois que ce qu'il affirme est exact, que nous n'avons pas l'intention, comme l'a précisé M. MacDonald, d'ajouter au budget des ministères, dans le cadre du processus d'affectation des ressources, l'intégralité ou une portion des recettes supplémentaires. La formulation exacte du document Fonction publique 2 000, à la page 58, se lit comme suit:

«Les organisations qui trouveront de nouvelles façons de produire des revenus verront dorénavant un pourcentage de ces revenus porté à leur crédit sans subir une réduction correspondante de leur budget l'année suivante. Des lignes directrices garantiront l'impartialité de ces activités productrices de revenus. Il conviendrait aussi de récompenser les gestionnaires qui dépensent leurs fonds judicieusement et réussissent à accroître les revenus.»

Voilà pour les incitatifs. Il n'y a rien, dans ce passage, qui indique que les gestionnaires peuvent garder les fonds qu'ils perçoivent. Plutôt, dans l'optique du Conseil du Trésor, si nous voyons que les recettes s'accroissent, nous sommes disposés à travailler de concert avec les ministères pour nous assurer que leurs dépenses, leurs budgets sont accrus grâce à une certaine partie de ces fonds pour que, lorsque nous venons devant le Parlement dans le cadre du processus d'affectation, ces ministères soient incités à venir demander des crédits supplémentaires au Parlement, si vous voulez.

Le sénateur Stewart: Donc, vous dites que vous venez devant le Parlement—vous ne vous fondez pas sur les besoins réels, mais dans certains cas, vous dites «oui, il y a un besoin réel, et ces gens ont fait preuve d'une grande diligence et efficacité dans la perception des recettes, par conséquent, nous allons leur accorder un boni.»

M. Cappe: Il y a deux éléments. Voilà pourquoi j'ai lu le paragraphe dans son entier. Une partie des incitatifs—et je dirais la plus grande partie—devrait se traduire dans les primes au rendement qui leur sont accordées. De façon à inciter chaque gestionnaire à accroître les recettes qu'il perçoit au nom du gouvernement, cet élément devrait se refléter dans la façon dont on évalue leur rendement, dans le cadre du processus d'appréciation du rendement. Toutefois, une partie de l'incitatif tient au fait que les gestionnaires sont conscients du fait que le gouvernement viendra devant le Parlement demander un accroissement des crédits qui leur sont affectés. Cette façon de faire se justifie en partie par la mesure dans laquelle ils trouveront des façons innovatrices d'accroître les recettes.

Le sénateur Stewart: Lorsque vous vous présenterez devant le Parlement, vous serez en mesure de déterminer la portion des crédits proposés qui est imputable à leur efficacité lorsqu'il s'agit de générer des recettes?

M. Cappe: Comme M. Clark l'a indiqué plus tôt dans sa réponse à la question du sénateur Marsden concernant les 6 000 employés, il y a toujours une façon d'améliorer et d'accroître le service. Il s'agit là d'une indication d'un secteur où nous

[Text]

would be prepared to see the increased expenditures. The increased revenues, as Mr. Macdonald noted earlier, would be reported in the Part IIIs of the Estimates, so that when the government comes to Parliament for voting appropriations it would not appear in Part II or in the appropriation act as such but it would be identified in the department's spending plan, which would be in Part III.

Senator Stewart: So, in effect, you are saying that you can look at the record of imposition and collection of fees that will be reported. If there is an increase in the appropriation proposed for a department which is not attributable to some other cause, it would be at least a reasonable assumption because they have been good in collecting fees, as reported.

Mr. Clark: I think it is fair to say that every expenditure brought before Parliament would have to be justified in its own terms on its own basis regardless—

Senator Stewart: But you are saying that in the case of these good performers—and by “good performers” I mean good fee collectors—they will be given incentives? The implication is that they are getting money which they would not be getting if they were not good collectors. Is that correct?

Mr. Clark: Each case would have to be looked at on its own merits. In some cases raising user fees is an indication of the demands for the service that is out there. In most cases user fees have to be negotiated with the users and so forth

Mr. Cappe: Perhaps I could give the committee an example. In many of the science activities of the government where we work with the private sector in conducting scientific research, there are existing arrangements for those departments to collect revenues and there is the potential for expanding this activity—as Mr. Clark suggested, to find out the extent to which there is a demand for that kind of service. Insofar as research laboratory managers are able to make their research valuable to the public and can increase revenues, it is a reflection of the value of the research to society to some extent. That would go into the calculus of determination of what kind of funding should go to that research institute. In that sense you are getting a bit more information of where and how government should allocate its resources.

Senator Stewart: Then the word “incentive” is being used in a rather broad sense?

Mr. Cappe: That is correct. As I suggested earlier, there are two elements of the incentive. One is that it is a resource allocation incentive, but it is also pointed out in the performance awards of the employee.

[Traduction]

serions disposés à avoir un accroissement des dépenses. L'accroissement des recettes, comme l'a fait remarquer M. MacDonald plus tôt, ferait l'objet d'un rapport dans la partie III du budget des dépenses, de sorte que lorsque le gouvernement viendra devant le Parlement pour l'affectation de crédits, ils ne figureront pas dans la partie II ni dans les crédits affectés, en tant que tel, mais les sommes seraient incorporées au plan des dépenses du ministère, lequel figurerait dans la partie III.

Le sénateur Stewart: Donc, en fait, vous dites que vous pouvez vous pencher sur le relevé des frais imposés et des sommes perçues qui feront l'objet d'un rapport. S'il se produit un accroissement des crédits qu'il est proposé d'affecter à un ministère qui ne soient pas attribuables à une autre cause, on pourrait du moins raisonnablement supposer que ce ministère s'est bien acquitté de sa tâche consistant à percevoir des frais, comme nous l'avons signalé.

M. Clark: Je crois qu'il est juste de dire que chaque dépense que se propose d'engager un ministère et dont est saisi le Parlement devrait être justifiée, selon ses propres mérites, indépendamment—

Le sénateur Stewart: Mais vous dites que dans le cas de ces ministères qui s'occupent bien de leur tâche—et par là j'entends ceux qui perçoivent bien les frais qu'ils imposent—ces ministères bénéficieront d'incitatifs? En d'autres termes, ils obtiendraient des fonds qu'ils n'obtiendraient pas s'ils n'avaient pas été de bons percepteurs. Est-ce exact?

M. Clark: Il faudrait étudier chaque cas d'après ses propres mérites. Dans certains cas, l'accroissement des frais d'utilisation traduit la demande qui existe à l'égard d'un service donné. Dans la plupart des cas, les frais d'utilisation doivent être négociés avec les utilisateurs, etc.

M. Cappe: Peut-être pourrais-je donner un exemple au comité. Dans un grand nombre d'activités scientifiques du gouvernement, où nous travaillons de concert avec le secteur privé pour effectuer des recherches scientifiques, des ententes conclues permettent aux ministères de toucher des revenus, et il serait possible de donner une plus grande expansion à cette activité—comme l'a laissé entendre M. Clark, de déterminer l'importance de la demande qui existe à l'égard de ce genre de service. Dans la mesure où les directeurs dans les laboratoires de recherche sont capables de faire en sorte que la recherche effectuée soit utile pour le public et d'accroître les revenus ainsi générés, cet état de choses traduit, d'une certaine façon, la valeur de la recherche aux yeux de la société. Cette considération devrait être prise en compte dans le calcul du financement qui devrait être octroyé à un établissement de recherche donné. De cette façon, on obtient un peu plus d'informations sur la façon dont le gouvernement devrait affecter ses ressources et à quel endroit.

Le sénateur Stewart: Ainsi, le terme «incitatif» est utilisé dans un sens plutôt large?

M. Cappe: C'est exact. Comme je l'ai laissé entendre plus tôt, l'incitatif comporte deux éléments. D'abord, il s'agit d'un incitatif lié à l'affectation des ressources, mais en plus, ce fac-

[Text]

Senator Bolduc: Last year we had a program evaluation review. We discovered that a good part of it is not program evaluation but program management evaluation. This is presently done by the minister or by the employees of the ministry under the rank of deputy minister. So we do not have a real program evaluation, as I understand it at least. I suppose that the Treasury Board must do some program evaluation the way I understand to discuss the proposals the ministries bring forward. Would it not be a good idea to have some independent evaluations done either by the Auditor General or by independent evaluators from outside? I know that, for example, in France they have what they call the inspector general who does not come under the jurisdiction of the director general or the deputy minister, if there is one, but directly under the minister. In other words, he does his job and somebody outside looks at it and says whether or not it is efficient. Here I suspect that most of the work is done for the deputy minister so that there is not an independent review. That puzzles me greatly, I must say. When you say you have something like 400 people doing that type of program management evaluation, I wonder if we use our resources very well in that situation. After all it is important to look at management but it is 8 per cent of the operation, not the whole thing. Do you have any comment?

Mr. Macdonald: This was the subject of numerous discussions in 1990 when Professor Hartle, the Auditor General and I appeared before this committee and culminated in your 18th report.

I guess I have to say that I personally had a difference of opinion with Professor Hartle as to the nature of the independence of the evaluation function. When I appeared before this committee I pointed out that it was a deliberate policy act of the Government of Canada to establish program evaluation within departments as an advisory tool to departmental management for program reconsideration.

The issue of our independence is set up by ensuring that the person who is doing the evaluation is not the person who is responsible for the program by having a direct reporting relationship to the deputy minister, and to have it subject to oversight by the office of the Comptroller General in terms of the quality of the evaluations.

There has not been much to cause us to change our minds on that aspect. We certainly have not considered an inspector general function. The French system is completely different. La cour des comptes, and all of the management structure of the French government is quite different. It is just not the same sort of—

Senator Bolduc: It is not the same because we have a closed system. I want to open it. It goes a little deeper than that. We

[Traduction]

teur est pris en considération dans les primes au rendement octroyées à l'employé.

Le sénateur Bolduc: L'année dernière, nous avons procédé à l'évaluation des programmes. Nous avons découvert qu'une bonne part de cette activité consistait non pas à évaluer des programmes, mais plutôt à évaluer la gestion des programmes. Cette tâche est actuellement accomplie par le Ministre ou par les employés du ministère, sous la direction du sous-ministre. Ainsi, nous ne disposons pas d'une véritable évaluation des programmes, du moins de la façon dont je comprends le terme. Je suppose que le Conseil du Trésor doit procéder à une certaine évaluation du programme—de la façon dont je le comprends—pour discuter des propositions que présentent les ministères. Est-ce qu'il ne serait pas bon de demander au Vérificateur général ou à des évaluateurs indépendants de l'extérieur de procéder à des évaluations indépendantes? Je sais que, par exemple, en France, on a ce qu'on appelle un inspecteur général, qui relève non pas de l'autorité du directeur général ou du sous-ministre, s'il y en a un, mais bien directement de l'autorité du ministre. En d'autres termes, il peut accomplir sa tâche, et lorsqu'un de l'extérieur y jette un coup d'œil et voit si le travail est ou non efficace. Ici, je soupçonne que l'on fait la plus grande partie du travail pour le sous-ministre de sorte qu'on ne procède à aucun examen indépendant. Cela me trouble énormément, je dois dire. Quand on pense que quelque 400 personnes procèdent à ce genre d'évaluation de la gestion des programmes, je me demande si nous faisons une bonne utilisation de nos ressources en l'occurrence. Après tout, il est important de se pencher sur la gestion, mais elle ne représente que 8 p. 100 des activités, elle ne compte pas pour l'ensemble. Avez-vous des observations?

M. MacDonald: Cette question a fait l'objet de nombreuses discussions en 1990, quand le professeur Hartle, le Vérificateur général et moi-même avons comparu devant le comité; elle a aussi fait l'objet de votre 18^e rapport.

Je dois dire que, pour ma part, je ne suis pas du même avis que le professeur Hartle en ce qui concerne la nature de l'indépendance de la fonction d'évaluation. Quand j'ai comparu devant le comité, j'ai signalé que le gouvernement du Canada avait délibérément choisi d'instaurer, au sein des ministères, une fonction d'évaluation des programmes en tant que mécanisme consultatif destiné à servir aux gestionnaires des ministères dans le cadre du réexamen des programmes.

L'évaluation est indépendante dans la mesure où nous veillons à ce que la personne qui procède à l'évaluation n'est pas celle qui est responsable du programme, à ce qu'elle relève directement du sous-ministre, et nous veillons à ce que la qualité des évaluations soit soumise à une supervision de la part du Bureau du Contrôleur général.

Il n'y a pas eu lieu, vraiment, de changer d'avis à cet égard. Nous n'avons certainement pas envisagé de créer un poste d'inspecteur général. En France, l'appareil est complètement différent. La cour des comptes, et toute la structure hiérarchique du gouvernement français est très différente. Il ne s'agit simplement pas du même genre de—

Le sénateur Bolduc: C'est différent, parce que nous travaillons en vase clos. Je veux ouvrir ce vase. La chose va un peu

[Text]

had a woman from Washington who came to give us an idea of what the general accounting office was doing. The type of work that they do is not exactly the type of work that your people, or what you call your program evaluators, do.

Mr. Macdonald: Indeed, it is not senator. The American system can have up to three or four different evaluations emanating from the general accounting office, their comptroller general's office, from the Senate or from the house. These things tend to be all brought together and thrashed out through the American congressional system. But that is obviously not the system under which we are operating here.

Frankly, we had more or less assumed that the issue of the continuance of the program, its operational effectiveness and issues such as that would come up when the estimates of the Government of Canada are considered annually by both houses. It is fair game to ask during the consideration of estimates a question about a particular program as to the nature of what it has done to reconsider the objectives and determine whether or not it is optimally delivering its programs. Indeed, we try to ensure that the relevant results from program evaluations are done and included in the Part III documents as part of the resource request of the department.

That is the system that we have set up. Frankly, the Auditor General is now undertaking a program evaluation audit across government. He will be reporting in 1993. We will see what he has to say then.

The response that we made to the committee's recommendation was that at this time we did not see a need to remove that internal and very useful function from the management tools that the deputy minister and his or her management committee had at their disposal.

I must say that I did not relish the idea of becoming the inspector general of all departments. Quite frankly, I am not outside the executive, I am within the executive by design. That is in order to work with departments and to give them the information they need to manage better.

Senator Bolduc: I just want to say in conclusion that on the one hand you ask for more leeway for the deputy minister in management, either in terms of personnel management or budget administration. Somehow, one day, that will create a problem for parliamentary accountability.

Mr. Macdonald: The only thing I can say—and I speak for myself and I am sure Mr. Clark—our job is to try to ensure that that does not happen.

The Chairman: Thank you. I wish to thank the Treasury Board witnesses who have been with us this evening. Let me just mention that we appreciate very much the new format of the presentation of the Expenditure Management Report in

[Traduction]

plus loin. Une dame de Washington est venue nous donner une idée de ce que faisait le bureau général des comptes. Le genre de travail qu'accomplit ce bureau n'est pas exactement le genre de travail que vos employés—ou ce que vous appelez vos évaluateurs de programme—font.

M. MacDonald: Effectivement, ce n'est pas la même chose, sénateur. Aux États-Unis, il peut y avoir jusqu'à trois ou quatre évaluations différentes qui sont faites par le bureau général des comptes, le Bureau du contrôleur général, le Sénat ou la Chambre des représentants. Ces évaluations sont ensuite toutes mises ensemble et débattues au sein du Congrès américain. Mais, de toute évidence, nous ne fonctionnerons pas dans un tel régime ici.

Franchement, nous avons plus ou moins posé en hypothèse que la question de la poursuite du programme, que son efficacité opérationnelle et des questions du genre seraient soulevées au moment où le budget du gouvernement du Canada fait l'objet d'un examen annuel de la part des deux chambres. Il est normal que, pendant qu'on étudie le budget, on puisse poser une question sur un programme particulier, sur la nature de ses activités, pour en étudier les objectifs et déterminer si les programmes qui en relèvent sont exécutés de façon optimale. De fait, nous essayons de veiller à ce que les résultats pertinents des évaluations de programmes soient inclus au document de la partie III du budget et forment partie intégrante de la demande de ressources présentée par le ministère.

Voilà la formule que nous avons mise sur pied. Franchement, le Vérificateur général procède maintenant à une vérification des évaluations de programmes dans tout le gouvernement. Il soumettra son rapport en 1993. Nous saurons alors ce qu'il a à dire.

La réponse que nous avons faite à la recommandation du comité était que pour l'instant nous ne voyons pas la nécessité de supprimer cette fonction interne très utile qui fait partie de la trousse des outils de gestion mis à la disposition du sous-ministre et de son comité de direction.

Je dois dire que l'idée de devenir l'inspecteur général de tous les ministères ne me sourit guère. En toute franchise, je ne suis pas à l'extérieur de l'exécutif du gouvernement, je fais partie de l'exécutif de propos délibéré. Ainsi, je suis en mesure de travailler de concert avec les ministères et de leur fournir l'information dont ils ont besoin pour mieux gérer leurs activités.

Le sénateur Bolduc: Je voudrais simplement dire en guise de conclusion que, d'une part, vous demandez que le sous-ministre puisse jouir d'une grande latitude dans le cadre de la gestion, qu'il s'agisse de gestion du personnel ou de l'administration du budget—d'une certaine façon, un jour, cela créera un problème au chapitre de la responsabilité parlementaire.

M. MacDonald: La seule chose que je puisse dire—et je parle en mon nom personnel et, j'en suis sûr, au nom de M. Clark—notre travail consiste à veiller à ce que cela ne se produise pas.

Le président: Merci. Je désire remercier les représentants du Conseil du Trésor qui ont témoigné devant nous ce soir. J'aimerais mentionner que nous apprécions beaucoup la nou-

[Text]

the last Supplementary Estimates. We think it is a good move on your part.

The committee adjourned.

[Traduction]

velle présentation du budget supplémentaire. Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne initiative de votre part.

La séance est levée.

WEDNESDAY, December 4, 1991

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FOURTH REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992, were referred, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, November 27, 1991, submits its report as follows:

Your Committee met on Wednesday, November 27, 1991 to review these supplementary estimates. Officials of the Program Branch of Treasury Board Secretariat were present as witnesses.

Supplementary Estimates (B), 1991-92 are the second supplementary estimates for the 1991-92 fiscal year. They amount to \$2.276 billion, consisting of \$872 million in statutory expenditures and \$1.404 billion to be voted by Parliament, and raise the total estimates tabled to date for 1991-92 to \$160.607 billion. Statutory expenditures account for 69.4 per cent of the latter total and appropriations for the remaining 30.6 per cent.

The budgetary portion of these supplementary estimates is \$2.136 billion and raises total budgetary estimates to \$160.092 billion. This exceeds by \$1 billion the government's fiscal framework for budgetary expenditures of \$159.0 billion that was described in Part I of the 1991-92 Main Estimates.

However, a number of offsetting items have been identified, as follows:

Le MERCREDI 4 décembre 1991

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre Comité à qui, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 27 novembre 1991, a été déposé le Budget des dépenses supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, présente le rapport suivant :

Le mercredi 27 novembre 1991, Votre Comité s'est réuni pour examiner le Budget des dépenses supplémentaire et entendre les témoignages de fonctionnaires de la Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le Budget des dépenses supplémentaire (B), deuxième budget supplémentaire pour l'exercice 1991-1992, prévoit des dépenses totalisant 2,276 milliards de dollars. Sur ce montant, 872 millions de dollars sont des dépenses législatives et 1,404 milliard des dépenses devant être approuvées par le Parlement, ce qui porte à 160,607 milliards de dollars le total des prévisions de dépenses déposées à ce jour pour le présent exercice. Les dépenses législatives représentent 69,4 pour cent de ce dernier montant et les crédits, les 30, 6 pour cent qui restent.

Les dépenses budgétaires des présentes prévisions supplémentaires atteignent 2,136 milliards de dollars et portent à 160,092 milliards de dollars le total des prévisions de dépenses budgétaires de l'exercice. Ce montant dépasse de 1 milliard de dollars les 159 milliards prévus dans le plan financier du gouvernement tel qu'il est décrit dans la Partie I du Budget des dépenses principal de 1991-1992.

Toutefois, on a relevé les postes compensatoires suivants :

- \$400 million of the recently announced \$800 million assistance program for farmers appears under the Department of Agriculture in these supplementary estimates (\$39 million in the Agri-Food Program and \$361 million in the Grains and Oilseeds Program). As indicated in footnotes on pages 19 and 21, this amount is being offset by a reduction of \$400 million in the 1991-92 spending authority of the Department of National Defence;
- three items constitute changes in the estimated value of the government's financial assets and liabilities and have already been recorded as budgetary expenditures in the Public Accounts of prior years: \$100 million in payments to the Farm Credit Corporation to convert debt to equity (page 23); under the Department of Finance (page 40), a \$263 million contribution to countries benefiting from multilateral debt reduction initiatives -- in other words, a partial writedown of uncollectible debts -- that has the effect of reducing the value of the foreign debt owed to Canada; and under Transport Canada (page 70), \$58 million for acquisition of shares in Ridley Terminals Inc. by the Canada Ports Corporation; these items cause a total reduction in budgetary spending of \$421 million; and
- anticipated lapses in 1991-92 authorized spending of \$1.900 billion.
- Pour le programme d'aide aux agriculteurs de 800 millions de dollars récemment annoncé au ministère de l'Agriculture, le Budget supplémentaire prévoit un montant de 400 millions de dollars (39 millions pour le Programme des céréales et oléagineux). Comme on l'indique en bas des pages 27 et 29 du document budgétaire, l'autorisation de dépenser du ministère de la Défense nationale sera réduite de 400 millions de dollars en 1991-1992 afin de compenser cette exigence;
- trois postes modifient la valeur prévue de l'actif et du passif de l'État et figurent déjà dans les dépenses budgétaires des Comptes publics d'exercices précédents : un montant de 100 millions de dollars versé à la Société du crédit agricole pour l'échange de créances contre actifs (page 31); un montant de 263 millions de dollars pour les contributions versées aux pays bénéficiant d'initiatives multilatérales de réduction de la dette - autrement dit, l'amortissement partiel de créances irrécouvrables -- opération qui a pour effet de réduire la dette extérieure du Canada (ministère des Finances, page 49); et un montant de 58 millions de dollars pour l'acquisition d'actions dans la société Ridley Terminals Inc. par la Société canadienne des ports, au ministère des Transports (page 67); ces trois postes entraînent une réduction des dépenses budgétaires totalisant 421 millions de dollars; et
- des fonds non utilisés prévus de 1,9 milliard dans les dépenses autorisées pour l'exercice de 1991-1992.

These offsetting items are projected to reduce total estimated budgetary expenditures in 1991-92 so far to \$157.371 billion, leaving \$1.629 billion in reserves for other revaluations of financial assets and liabilities and for funding a final set of supplementary estimates at the end of the current fiscal year.

Ces postes compensatoires ramènent les dépenses budgétaires totales proposées à 157, 371 millions de dollars en 1991-1992, ce qui laisse un montant de réserve de 1,629 milliard de dollars qui servira à réévaluer l'actif et le passif de l'État ainsi qu'à financer tout autre Budget des dépenses supplémentaire requis pour l'exercice en cours.

As usual, the Treasury Board Contingencies Vote (Vote 5) was used to provide temporary funding for many of the items to be voted in these supplementary estimates prior to the approval of the expenditures by Parliament. Treasury Board officials supplied a list of the uses of this vote by department and program, showing total advances of \$336.4 million or 24 per cent of the amounts to be appropriated in Supplementary Estimates (B). The list is appended to this report, along with the tables normally supplied by Treasury Board: Summary of Expenditure Framework and Estimates Tabled to Date; Supply to Date for 1991-92; List of One Dollar Votes and Additional Explanation; and Summary of Items \$5 million or Greater by Vote.

Passage of the appropriation bill will have the effect of replenishing Treasury Board Vote 5 by the \$336.4 million spent, thus restoring it to the \$400 million level that was approved in 1991-92 Main Estimates. According to Treasury Board officials, this level, in turn, represents roughly 1 per cent of total voted appropriations in the Main Estimates.

The purpose of Vote 5, as described in the Main Estimates, is to provide

funding for increased salary costs arising out of negotiated and non-negotiated agreements and other payroll requirements not included in departmental Estimates and for expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when the Estimates are drawn up.⁽¹⁾

However, your Committee is concerned about the increasing use that is apparently being made of this vote to fund expenditures, particularly those unrelated to payroll requirements, that have not yet been approved by Parliament. At a later date in the fiscal year, we may undertake a study to determine if the uses of the vote have changed over the years and report our findings to this House.

Comme d'habitude, on a eu recours au crédit pour éventualités du Conseil du Trésor (crédit 5) pour financer temporairement beaucoup de dépenses figurant dans le présent budget supplémentaire, en attendant qu'elles soient approuvées par le Parlement. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont fourni la liste des utilisations de ce crédit par ministère et programme. D'après cette liste, les avances totales s'élèvent à 336,4 millions de dollars ou 24 pour cent des fonds qui doivent être affectés dans le Budget des dépenses supplémentaire (B). La liste est annexée au présent rapport, avec les tableaux habituellement produits par le Conseil du Trésor : le sommaire du cadre de dépenses et des prévisions déposées à ce jour; l'état des crédits à ce jour pour 1991-1992; la liste des crédits de un dollar et des explications additionnelles; et l'état récapitulatif des postes de 5 millions de dollars ou plus par crédit.

L'adoption du projet de loi de crédits permettra de relever les ressources du crédit 5 du Conseil du Trésor du montant engagé de 336,4 millions de dollars pour les rétablir au niveau approuvé dans le Budget des dépenses principal de 1991-1992 qui est de 400 millions de dollars. Selon les fonctionnaires du Conseil du Trésor, ce niveau représente à peu près un pour cent du total des crédits votés dans le Budget des dépenses principal.

Selon l'explication qui est donnée dans le Budget des dépenses principal, le crédit 5 a pour but de :

Fournir des fonds pour l'augmentation des dépenses salariales résultant des ententes négociées et non négociées, pour les autres besoins de la liste de paye qui ne figurent pas au budget du Ministère et pour d'autres dépenses diverses imprévisibles lors du dépôt du Budget des dépenses principal.⁽¹⁾

Toutefois, votre Comité est inquiet du fait que l'on aurait recours, de façon sans cesse croissante, à ce crédit pour financer des dépenses, surtout des dépenses non salariales, qui n'ont pas encore été approuvées par le Parlement. Plus tard au cours de l'exercice, il se peut que le Comité entreprenne d'examiner si les recours à ce crédit ont évolué au cours des ans et fasse rapport de ses

\$1.168 billion, or just over half of these supplementary estimates, is being requested for the activities of Agriculture Canada. These expenditures increase the estimates of the department from \$2.316 billion following the approval of Supplementary Estimates (A) to \$3.484 billion, an increase of 50.4 per cent. \$745 million, or 64 per cent, of the proposed expenditures are statutory and consist largely of payments under the new Farm Income Protection Act for crop insurance, the Gross Revenue Insurance Program (GRIP) and the Net Income Stabilization Account (NISA). GRIP and NISA were explained in some detail in the Committee's report on Supplementary Estimates (A), 1991-92,⁽²⁾ which observed that some 76 per cent of total farm income in 1991 was expected to consist of payments from various government programs. Your Committee expressed concern in its earlier report about the increasingly heavy dependence of the agricultural sector on government support.

When reviewing these supplementary estimates, Committee members questioned the notion of a \$400 million reduction in the authorized expenditures of the Department of National Defence being used to offset the \$400 million appropriation in the estimates of the Department of Agriculture to provide special assistance to Canadian farmers. They noted as well that, according to the Minister of Finance, the remaining \$400 million of this \$800 million program is to be requested in the estimates for 1992-93. That appropriation, in turn, will be offset by several tax measures, including accelerated payment of taxes owing to the Department of National Revenue and payment of a percentage of taxes in dispute. Members were advised by officials of Treasury Board that these tax measures would not have been implemented had the assistance for farmers not been required. They were deemed necessary in order to keep projected expenditures within the fiscal framework. Members expressed concern at the

Un montant de 1,168 milliard, soit un peu plus de la moitié des présentes prévisions supplémentaires, est requis pour les activités d'Agriculture Canada. Cette somme relève les prévisions de dépenses du ministère de 2,316 milliards de dollars qu'elles étaient après l'adoption du Budget des dépenses supplémentaire (A) à 3,484 milliards de dollars, soit une augmentation de 50,4 pour cent. Sur le total des présentes prévisions de dépenses du ministère, 745 millions de dollars, ou 64 pour cent, sont des dépenses législatives attribuables en grande partie aux versements prévus par le Programme d'assurance-récolte conformément à la nouvelle Loi sur la protection du revenu agricole ainsi qu'aux contributions versée au titre du Régime d'assurance-revenu brut (RARB) et du Compte de stabilisation du revenu net (CSRN). Le RARB et le CSRN sont expliqués de façon assez détaillée dans le rapport du Comité sur le Budget des dépenses supplémentaire (A), 1991-1992.⁽²⁾ Dans ce rapport, le Comité fait observer qu'environ 76 pour cent du revenu agricole net réalisé en 1991 devaient correspondre aux paiements directs de différents programmes publics. Il ajoute être préoccupé par le fait que le secteur agricole a de plus en plus besoin de l'aide publique.

Durant l'examen du budget supplémentaire, les membres du Comité ont remis en question le fait de réduire de 400 millions de dollars les dépenses que le ministère de la Défense nationale a été autorisé à engager pour compenser les 400 millions de dollars prévus dans le budget du ministère de l'Agriculture pour venir en aide de façon spéciale aux agriculteurs canadiens. Ils ont remarqué aussi que, selon le ministère des Finances, la deuxième moitié des 800 millions de dollars prévus pour le programme d'aide aux agriculteurs, figurera dans le budget des dépenses de 1992-1993. Ce montant de 400 millions de dollars sera récupéré par plusieurs mesures fiscales, dont le paiement des impôts dus au ministère du Revenu national et le paiement d'une proportion d'impôts contestés. Les membres ont appris des fonctionnaires du Conseil du Trésor que ces mesures fiscales n'auraient pas été mise en oeuvre s'il n'avait pas été nécessaire de venir en aide aux agriculteurs et qu'elles ont été jugées

apparent precedent of funding an entire program out of lapses, which are not required for national defence purposes, and accelerated tax collections that presumably would have merit even if the special program for farmers had not been implemented.

A number of responses to questions are to be provided by Treasury Board Secretariat at a later date.

Respectfully submitted,

nécessaires pour que les dépenses prévues respectent le plan financier établi. Les membres ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des deux questions suivantes : les présumé précédent créé par le financement de tout un programme à partir de fonds non utilisés, parce qu'ils n'ont pas été nécessaires pour les fins de la défense nationale, et les perceptions d'impôts accélérées qui vraisemblablement seraient justifiées même si le programme spécial d'aide aux agriculteurs n'avaient pas été mis en oeuvre.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit fournir à une date ultérieure des réponses à un certain nombre de questions posées.

Respectueusement soumis,

Le Président

FERNAND-E. LEBLANC
The Chairman

Footnotes

Notes

1. 1991-92 *Estimates, Part II: The Main Estimates*, page 28-5.
2. See *Debates of the Senate*, Tuesday, June 11, 1991, Appendix "B", pages 169-172, and *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, No. 2, Tuesday, June 18, 1991, pages 2:5-2:13.

1. *Budget des dépenses 1991-1992, Partie II, Budget des dépenses principal*, page 9-5.
2. Voir les *Débats du Sénat*, du mardi 11 juin 1991, annexe « B », pages 169 à 172, et les *Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales*, fascicule n° 2, le mardi 18 juin 1991, pages 2:5 à 2:13.

Summary of Items (\$5 million or greater by Vote)
included in Supplementary Estimates (B), 1991-92

DEPARTMENT Program Item	<u>Gross</u>	<u>Transfer</u>	<u>Net Appropriation</u>	<u>Vote Increase</u>
AGRICULTURE				
<i>Agri-Food</i>				
Assistance to Canadian farmers and producers of agricultural products	370,000	-	370,000	5
Assistance to Canadian farmers and producers of agricultural products	38,630,000	-	38,630,000	15
Implementation of the Gross Revenue Insurance Program	10,145,000	-	10,145,000	15
<i>Grains and Oilseeds</i>				
Implementation of the Net Income Stabilization Account	12,486,000	-	12,486,000	20
Assistance to Canadian farmers and producers of agricultural products	361,000,000	-	361,000,000	20 & 30
COMMUNICATIONS				
Cultural Infrastructure Projects	13,529,000	-	13,529,000	10
Economic and Regional Development Agreements	6,675,000	-	6,675,000	10
Publications Distribution Assistance Program	5,500,000	-	5,500,000	15
Cultural Industries Development Fund	7,000,000	-	7,000,000	L21
EMPLOYMENT AND IMMIGRATION				
<i>Employment and Insurance</i>				
Grants to assist local entrepreneurial development	38,850,000	38,849,999	1	10

Summary of Items (\$5 million or greater by Vote)
included in Supplementary Estimates (B), 1991-92

DEPARTMENT Program Item	<u>Gross</u>	<u>Transfer</u>	<u>Net Appropriation</u>	<u>Vote Increase</u>
EMPLOYMENT AND IMMIGRATION (Cont'd)				
Immigration				
Refugee Backlog Clearance Program	24,013,532	24,013,531	1	15
Grant - Canada/Quebec Accord on Immigration	75,000,000	30,895,000 (available within 44,104,999 Vote 25)	1	25
Status of Women - Office of the Co-ordinator				
Panel on Violence against Women	5,700,000	-	5,700,000	40
ENERGY, MINES AND RESOURCES				
Lloydminster Heavy Oil Upgrader	90,000,000	-	90,000,000	L15
National Energy Board				
Cost of re-location to Calgary	13,218,390	-	13,218,390	35
ENVIRONMENT				
Administration				
Green Plan Initiatives	11,511,212	-	11,511,212	1
Environmental Services				
Green Plan Initiatives	6,354,081	-	6,354,081	5
Green Plan Initiatives	8,128,000	-	8,128,000	15
EXTERNAL AFFAIRS				
Canadian Interest Abroad				
Radio Canada International	13,490,000	13,490,000	-	10
Assistance to Central Europe and the Soviet Union	5,250,000	5,249,999	1	10

Summary of Items (\$5 million or greater by Vote)
included in Supplementary Estimates (B), 1991-92

DEPARTMENT Program Item	<u>Gross</u>	<u>Transfer</u>	<u>Net Appropriation</u>	<u>Vote Increase</u>
EXTERNAL AFFAIRS (Cont'd)				
Canadian International Development Agency				
Transfer of Petro-Canada International Assistance Corporation	37,300,001	37,300,000	1	30 & 35
Increased class grant for International humanitarian assistance	16,200,000	16,200,000	-	35
Increased class contribution for geographic programs	7,236,400	-	7,236,400	35
FINANCE				
Financial and Economic Policies Program				
Contributions to countries benefiting from multilateral debt reduction initiatives	263,000,000	-	263,000,000	2
FISHERIES AND OCEANS				
Green Plan	9,435,984	-	9,435,984	1
Plant Workers Adjustment Program	21,350,000	-	21,350,000	10
Grants to self-employed fishermen	18,000,000	-	18,000,000	10
FORESTRY				
Forestry Regional Development Agreements	8,493,911	-	8,493,911	1
Green Plan Initiatives	35,308,733	-	35,308,733	10
	7,555,510	-	7,555,510	1

Summary of Items (\$5 million or greater by Vote)
included in Supplementary Estimates (B), 1991-92

DEPARTMENT Program Item	<u>Gross</u>	<u>Transfer</u>	<u>Net Appropriation</u>	<u>Vote Increase</u>
INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT				
Indian and Inuit Affairs Program				
Purchase of real property interests	6,095,000	-	6,095,000	10
Specific claims program	39,751,874	-	39,751,874	15
Post Secondary Education	40,600,000	-	40,600,000	15
Oujé-Bougoumou Cree of Northern Quebec	21,125,000	-	21,125,000	15
Woodland Cree Band Indian Claim	14,700,000	-	14,700,000	15
Water and Sewer - Green Plan	50,000,000	-	50,000,000	15
Northern Affairs Program				
Arctic Environmental Strategy - Green Plan	6,060,218	1,645,430	4,414,788	30
INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY				
Canadian Space Agency				
RADARSAT project	25,383,000	1,550,202	23,832,798	40
Agency Headquarters facility	11,880,000	-	11,880,000	40
Statistics Canada				
Censuses of Population and Agriculture Enumerators	22,612,581	-	22,612,581	100
JUSTICE				
Programs and services for victims of crime	6,900,000	-	6,900,000	5
NATIONAL DEFENCE				
Emergency Preparedness Canada				
Disaster Financial Assistance - Quebec and British Columbia	7,950,000	-	7,950,000	20

Summary of Items (\$5 million or greater by Vote)
included in Supplementary Estimates (B), 1991-92

DEPARTMENT Program Item	<u>Gross</u>	<u>Transfer</u>	<u>Net Appropriation</u>	<u>Vote Increase</u>
NATIONAL REVENUE				
<i>Taxation</i>				
Capital Costs	23,208,000	5,076,383	18,131,617	15
PRIVY COUNCIL				
Citizen's Forum on Canada's Future	8,512,000	-	8,512,000	1
Canadian Unity Initiatives	15,959,300	-	15,959,300	1
PUBLIC WORKS				
<i>Crown Corporations Program</i>				
Loans to Harbourfront Corporation	14,000,000	-	14,000,000	L16
SECRETARY OF STATE				
Agreement with NWT for French Canada 125	7,500,000 9,820,838	- -	7,500,000 9,820,838	5 5
<i>Multiculturalism and Citizenship</i>				
Japanese Canadian Redress	13,578,546	1,750,000	11,828,546	15
SUPPLY AND SERVICES				
Communications strategy in support of Government Initiatives	12,803,975	-	12,803,975	1
TRANSPORT				
Additional operating costs	41,408,660	41,408,659	1	1
Acquisition of Ridley Terminal Inc. shares	58,473,633	-	58,473,633	26

SUPPLY TO DATE FOR 1991-92

Two Appropriation Acts have been approved in respect of Estimates for 1991-92:

Supply Approved to Date:

Appropriation Act No. 1, 1991-92
granted Interim Supply for the
1991-92 Main Estimates equal to
an initial allocation of 3/12ths
for all Votes plus 34 additional
proportions

\$13,144,733,701.68

Appropriation Act No. 2, 1991-92
granted Supply for the balance of
Main Estimates for 1991-92

\$34,121,467,438.32

and

Supply for the whole of
Supplementary Estimates (A), 1991-92

\$ 428,000,000.00

and

Awaiting Approval:

Supply for the whole of
Supplementary Estimates (B), 1991-92

\$ 1,403,835,364.00

TOTAL

\$49,098,036,504.00

LIST OF ONE DOLLAR VOTES
INCLUDED IN

SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 1991-92

The seventeen One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*".

- A. Nine votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in the Supplementary Estimates).
- B. Four votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in the Supplementary Estimates).
- C. Four miscellaneous votes. (Additional explanations are provided in Appendix II).
- one vote which increases the aggregate amount to \$1,125,000,000 that may be paid pursuant to Section 12(1) of the Farm Credit Act - Farm Credit Corporation;
 - one vote which provides a change to guarantee loans made by Canadian financial institutions to the Governments of Romania and Bulgaria - External Affairs;
 - one vote which extends the purposes of Finance Vote 22a in relation to claims made by Canada, Canadian citizens or Canadian residents as a result of invasion of Kuwait by Iraq in 1990-91 - Finance; and
 - one vote which increases from \$750,000,000 to \$1,000,000,000 the amount of loans that the Minister may guarantee - Indian Affairs and Northern Development.

APPENDIX I

LIST OF ONE DOLLAR VOTES IN 1991-92
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B), 1991-92

<u>Page</u>	<u>Department and/or Agency</u>	<u>Vote</u>	<u>Categories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
23	Agriculture - Farm Credit Corp.	50b			X
27	Employment and Immigration	1b	X		
28	Employment and Immigration	10b		X	
29	Employment and Immigration	15b	X		
29	Employment and Immigration	20b	X		
29	Employment and Immigration	25b	*	X	
32	Energy, Mines and Resources	5b	X		
36	External Affairs	10b	X	*	
36	External Affairs	11b			X
37	External Affairs	20b	X		
38	External Affairs - Canadian International Devel. Agency	30b	X		
41	Finance	16b			X
46	Indian Affairs and Northern Development	6b			X
58	National Health and Welfare	10b	X		
58	National Health and Welfare	15b	*	X	
70	Transport	1b	X		
70	Transport	10b		X	

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 VotesFarm Credit CorporationVote 50b

Pursuant to Section 12(1) of the Farm Credit Act to increase from \$1,025,000,000 to \$1,125,000,000 the aggregate amount that may be paid to the Corporation under this section.

Explanation

The contributed capital of Canada in the Farm Credit Corporation is approximately \$1,018 million, of an authorized aggregate amount of \$1,025 million. The proposed increase in authorized aggregate amount of contributed capital to \$1,125 million is to permit the conversion of a further \$100 million of debt, owed by the Corporation to the Consolidated Revenue Fund, into contributed capital. The government announced a recovery plan for the Corporation in July 1988, including its intention to carry out the above conversion. The authorized capital of the Farm Credit Corporation was increased by \$600 million in the 1989-90 Main Estimates to permit the initial conversion envisaged in the 1988 Recovery Plan. The authorized capital was increased by a further \$200 million in the 1990-91 Supplementary Estimates. An increase in authorized capital for the Farm Credit Corporation through an Appropriation Act is explicitly provided for in Section 12(1) of the Farm Credit Act.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 VotesExternal AffairsVote 11b

Pursuant to Section 29 of the Financial Administration Act to authorize the Minister on behalf of Her Majesty the Queen in Right of Canada to guarantee loans made by Canadian financial institutions in accordance with terms and conditions approved by the Minister of Finance and the Minister for External Relations to the Government of Romania in an amount not to exceed \$25,000,000 and to the Government of Bulgaria in an amount not to exceed \$10,000,000.

Explanation

The G-24 (a coordinating body of OECD countries of which Canada is a member) has agreed to contribute to the economic recovery of certain Eastern European countries involved in structural adjustment programs through balance of payment support. Canada has chosen to provide this support in the form of loan guarantees to the governments of these countries, against loans to be issued by Canadian financial institutions.

Loan guarantees have already been approved for Czechoslovakia and Hungary in amounts not exceeding \$30M and \$15M respectively. There are no other countries in the region for which balance of payment support is currently expected to be required but the same countries, particularly Romania and Bulgaria, may require further support in 1992-93.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 VotesFinanceVote 16b

Special Program -- To add to Finance Vote 22a, Appropriation Act. No. 9, of 1966, immediately following the words "Canadian claims", in subparagraph (b), the following: and all amounts received from the United Nations Compensation Commission or other sources pursuant to claims made by Canada, Canadian citizens or Canadian residents as a result of the invasion and occupation of Kuwait by Iraq in 1990-91.

Explanation

The Foreign Claims Fund was established in 1966 to receive certain moneys from the Custodian of Enemy Property and later from certain communist countries for nationalized property of Canadians. These moneys are then used to pay Canadian claimants for losses suffered.

As a result of the Gulf War, a broadening of the powers under the previous vote wording which authorizes the operation of the Foreign Claims Fund is now required to deal with the compensation of Canadian claims arising from the Gulf conflict. This change would provide for the crediting of amounts received in respect of those claims by Canada from the United Nations Compensation Commission or other sources as well as any adjudication and distribution which may follow.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 VotesIndian Affairs and Northern Development

Vote 6b To increase from \$750,000,000 to \$1,000,000,000 the amount of loans that the Minister may guarantee pursuant to Indian Affairs and Northern Development Vote 5, Appropriation Act No. 3, 1972.

Explanation Through 1972-73 Main Estimates, Parliament authorized the Minister of Indian Affairs and Northern Development to guarantee loans made to Indians by the Central Mortgage and Housing Corporation and other approved lenders. The cumulative aggregate amount outstanding was originally approved at \$25,000,000, which has been increased several times, reaching \$750M in 1990.

**SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET
DES PRÉVISIONS POUR 1991-1992**

Cadre de dépenses actuel:

Prévisions du Budget des dépenses principal	\$157.5 milliards
Prévisions budgétaires totales projetées	\$161.7 milliards*
Dépenses budgétaires projetées	\$159.0 milliards

ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES À CE JOUR POUR 1991-1992

	<u>À VOTER</u>	<u>AUTORISATIONS LÉGISLATIVES</u> (en milliers de dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Budget des dépenses principal</u>			
Budgétaire	\$47,029,341	\$110,498,811	\$157,528,152
Non-Budgétaire	<u>236,860</u>	<u>137,797</u>	<u>374,657</u>
	<u>\$47,266,201</u>	<u>\$110,636,608</u>	<u>\$157,902,809</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (A)</u>			
Budgétaire	\$ 428,000	-	\$ 428,000
Non-Budgétaire	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>\$ 428,000</u>	<u>-</u>	<u>\$ 428,000</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (B)</u>			
Budgétaire	\$ 1,290,835	\$ 845,000	\$ 2,135,835
Non-Budgétaire	<u>113,000</u>	<u>\$ 27,283</u>	<u>\$ 140,283</u>
	<u>\$1,403,835</u>	<u>\$ 872,283</u>	<u>\$ 2,276,118</u>
BUDGET TOTAL DÉPOSÉ			
Budgétaire	\$48,748,176	\$111,343,811	\$160,091,988
Non-Budgétaire	<u>349,860</u>	<u>165,080</u>	<u>514,940</u>
	<u>\$49,098,036</u>	<u>\$111,508,891</u>	<u>\$160,606,927**</u>

* Le Budget des dépenses global d'un exercice diffère toujours des dépenses totales réelles. Les ajustements suivantes qui ne sont pas comprises dans le Budget des dépenses expliquent la différence de 2,7 milliards de dollars:

	<u>en milliards de dollars</u>
Prévisions budgétaires totales projetées	161.7
Réductions et les péremptions prévues (1.9)	
Sommes imputées au déficit des années antérieures (0.4)	
Réductions des dépenses consacrées à la défense (0.4)	
	<u>(2.7)</u>
Dépenses budgétaires projetées	159.0

** Les chiffres varient la Partie II du Budget des dépenses (sommaire général) dû à l'arrondissement.

**État Recapitulatif des Postes (Égal ou plus de 5M\$ par crédit
inscrit au Budget des dépenses supplémentaires (B), 1991-1992**

MINISTÈRE Programme Item	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Augmentation
AFFAIRES EXTÉRIEURES				
Programme des intérêts du Canada à l'étranger				
Radio-Canada International	13,490,000	13,490,000	-	10
Aide à l'Europe centrale et à l'Union soviétique	5,250,000	5,249,999		1 10
Agence canadienne de développement international				
Transfert des responsabilités de la Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale	37,300,001	37,300,000		1 30 & 35
Augmentation de la subvention globale pour l'assistance humanitaire internationale	16,200,000	16,200,000	-	35
Augmentation de la contribution globale pour les programmes géographiques	7,236,400	-	7,236,400	35
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN				
Program des affaires indiennes et inuit				
Acquisition d'intérêts immobiliers	6,095,000	-	6,095,000	10
Programme des revendications particulières	39,751,874	-	39,751,874	15
Financement supplémentaire pour l'éducation postsecondaire	40,600,000	-	40,600,000	15
Cris d'Oujé-Bougoumou dans le Nord du Québec	21,125,000	-	21,125,000	15

État Recapitulatif des Postes (Égal ou plus de 5M\$ par crédit
inscrit au Budget des dépenses supplémentaires (B), 1991-1992

MINISTÈRE

Programme
Item

Brut Transfert Crédit
Net Vote
Augmentation

AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN (Suite)

Program des affaires indiennes et inuit (Suite)

Revendication de la bande des Cris

des bois

Services d'aqueduc et d'égouts -

Plan Vert

14,700,000

-

14,700,000

15

50,000,000

-

50,000,000

15

Programme des affaires du Nord

Stratégie concernant l'environnement

arctique - Plan vert

6,060,218

1,645,430

4,414,788

30

AGRICULTURE

Programme agro-alimentaire

Aide aux agriculteurs et aux producteurs

canadiens de produits agricoles

370,000

-

370,000

5

Aide aux agriculteurs et aux producteurs

canadiens de produits agricoles

38,630,000

-

38,630,000

15

Mise en oeuvre du Régime

d'assurance-revenu brut

10,145,000

-

10,145,000

15

Programme des céréales et oléagineux

Mise en oeuvre du Compte de

stabilisation du revenu net

Aide aux agriculteur et aux producteurs

canadiens de produits agricoles

12,486,000

-

12,486,000

20

361,000,000

-

361,000,000

20 & 30

APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

Stratégie en communications à l'appui

des initiatives gouvernementales

12,803,975

-

12,803,975

1

**État Recapitulatif des Postes (Égal ou plus de 5M\$ par crédit
inscrit au Budget des dépenses supplémentaires (B), 1991-1992**

MINISTÈRE	Programme	Item	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Augmentation
COMMUNICATIONS						
	Projets d'infrastructure culturelle		13,529,000	-	13,529,000	10
	Ententes de développement économique et régional		6,675,000	-	6,675,000	10
	Programme d'aide à la distribution des publications		5,500,000	-	5,500,000	15
	Fonds de développement des industries culturelles		7,000,000	-	7,000,000	121
CONSEIL PRIVÉ						
	Ressources supplémentaires pour le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada		8,512,000	-	8,512,000	1
	Mise en oeuvre de l'initiative concernant l'unité canadienne		15,959,300	-	15,959,300	1
DÉFENSE NATIONALE						
	Protection civile Canada					
	Aide financière en cas de catastrophe - Québec et Colombie-Britannique		7,950,000	-	7,950,000	20
EMPLOI ET IMMIGRATION						
	Programme d'emploi et d'assurance					
	Subventions pour favoriser la création d'entreprises à l'échelle locale		38,850,000	38,849,999	1	10

**État Recapitulatif des Postes (Égal ou plus de 5M\$ par crédit
inscrit au Budget des dépenses supplémentaires (B), 1991-1992**

MINISTÈRE	Programme	Item	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Augmentation
EMPLOI ET IMMIGRATION (Suite)						
Programme d'immigration						
Programme d'élimination de l'arriéré des revendications du statut de réfugié						
Subvention - Accord Canada/Québec sur l'immigration						
Condition féminine - Bureau de la coordonnatrice						
Comité chargé de la violence faite femmes						
ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES						
Usine de valorisation du pétrole lourd à Lloydminster						
Office national de l'énergie						
Coûts de la réinstallation à Calgary						
ENVIRONNEMENT						
Programme d'administration						
Initiatives reliées au Plan vert						
Programme des services de l'environnement						
Initiatives reliées au Plan vert						
Initiatives reliées au Plan vert						

État Recapitulatif des Postes (Égal ou plus de 5M\$ par crédit inscrit au Budget des dépenses supplémentaires (B), 1991-1992

MINISTÈRE Programme Item	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Augmentation
FINANCES				
Programme des politiques financières et économiques				
Contributions versées aux pays bénéficiant d'initiatives multilatérales de réduction de la dette	263,000,000	-	263,000,000	2
FORÊTS				
Ententes sur les développement régional des ressources forestières	8,493,911	-	8,493,911	1
	35,308,733	-	35,308,733	10
Initiatives découlant du Plan vert	7,555,510	-	7,555,510	1
INDUSTRIE, SCIENCES ET TECHNOLOGIE				
Agence spatiale canadienne	25,383,000	1,550,202	23,832,798	40
Projet RADARSAT				
Administration centrale de l'Agence à Saint-Hubert, Québec	11,880,000	-	11,880,000	40
Statistique Canada				
Recenseurs aux fins des recensements de la population et de l'agriculture qui seront effectués en 1991	22,612,581	-	22,612,581	100

État Recapitulatif des Postes (Égal ou plus de 5M\$ par crédit inscrit au Budget des dépenses supplémentaires (B), 1991-1992

MINISTÈRE Programme Item	<u>Brut</u>	<u>Transfert</u>	<u>Crédit Net</u>	<u>Vote Augmentation</u>
JUSTICE				
Programmes et services destinés aux victimes d'actes criminels	6,900,000	-	6,900,000	5
PÊCHES ET OCÉANS				
Plan vert	9,435,984	-	9,435,984	1
Programme d'adaptation des travailleurs d'usine	21,350,000	-	21,350,000	10
Subventions aux pêcheurs indépendants empêchés de travailler en raison des conditions de la glace	18,000,000	-	18,000,000	10
REVENU NATIONAL				
Impôt				
Coûts en capital supplémentaires	23,208,000	5,076,383	18,131,617	15
SECRÉTARIAT D'ÉTAT				
Entente avec les T.N.O. concernant le français comme langue officielle et les langues autochtones	7,500,000	-	7,500,000	5
Canada 125	9,820,838	-	9,820,838	5
Ministère d'État (Multiculturalism et Citoyenneté)				
Redressement à l'égard des Canadiens japonais	13,578,546	1,750,000	11,828,546	15

État Recapitulatif des Postes (Égal ou plus de 5M\$ par crédit
inscrit au Budget des dépenses supplémentaires (B), 1991-1992

MINISTÈRE Programme Item	<u>Brut</u>	<u>Transfert</u>	<u>Crédit Net</u>	<u>Vote Augmentation</u>
TRANSPORTS				
Coûts de fonctionnement supplémentaires	41,408,660	41,408,659	1	1
Acquisition des actions de Ridley Terminal Inc.	58,473,633	-	58,473,633	26
TRAVAUX PUBLICS				
Programme des sociétés d'État prêts à la Harbourofront Corporation	14,000,000	-	14,000,000	L16

ÉTAT DES CRÉDITS À CE JOUR POUR 1991-1992

Deux lois de crédits a été approuvées touchant les prévisions budgétaires pour 1991-1992:

Crédits approuvés à ce jour:

Loi de crédits no 1 de 1991-1992
qui prévoyait les crédits provisoires
du Budget des dépenses principal de
1991-1992 égaux à une répartition
initiale de 3/12 pour tous les
crédits plus 34 proportions
supplémentaires. \$13,144,733,701.68

Loi de crédits no 2 de 1991-1992
qui prévoyait les crédits pour le
reste du Budget des dépenses principal
de 1991-1992 \$34,121,467,438.32

et

Crédits pour l'ensemble du Budget
des dépenses supplémentaire (A) de
1991-1992 \$ 428,000,000.00

et

Approbation en suspens:

Crédits pour l'ensemble du Budget
des dépenses supplémentaire (B) de
1991-1992 \$ 1,403,835,364.00

TOTAL " \$49,098,036,504.00

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR
COMPRISE DANS LE

BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (B), 1991-1992

Les dix-sept crédits de un dollar compris dans ce Budget des dépenses supplémentaire sont énumérés à l'appendice I ci-joint par portefeuille et par organisme. On y indique également le numéro de la page où figure chaque crédit dans le document original.

Ces crédits se répartissent en trois grandes catégories: la catégorie dans laquelle s'inscrit le crédit est indiquée par un «X» et, lorsqu'un crédit donné relève de plusieurs catégories, la catégorie principale est indiquée par un «X» et les secondaires, par un astérisque (*).

- A. Neuf crédits concernent le virement de fonds entre des crédits budgétaires courants. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds).
- B. Quatre crédits concernent le versement de subventions. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds).
- C. Quatre crédits concernent les cas divers suivants (pour lesquels des explications supplémentaires sont données à l'appendice II):
- un crédit qui apporte un changement aux prêts accordés par des institutions financières canadiennes aux gouvernements de la Bulgarie et Roumanie - Affaires extérieures;
 - un crédit qui augmente le montant des prêts de 750 000 000 \$ à 1 000 000 000 \$ que le Ministre peut garantir - Affaires indiennes et du Nord canadien;
 - un crédit qui augmente le montant global sous la *Loi sur le crédit agricole* de 1 025 000 000 \$ à 1 125 000 000 \$ - Société du crédit agricole canadien; et
 - un crédit qui apporte un changement au crédit 22a par suite des demandes d'indemnisation présentées par le Canada relativement aux pertes subies par le gouvernement du Canada, des citoyens canadiens ou des résidents canadiens en raison de l'invasion et de l'occupation du Koweït par l'Iraq en 1990-1991 - Finances.

Division des prévisions
budgétaires
Novembre 1991

APPENDICE I

LISTE DES CRÉDITS D'UN DOLLAR COMPRIS
DANS LE BUDGET DES DÉPENSES
SUPPLÉMENTAIRE (B), 1991-1992

<u>Page</u>	<u>Portefeuille/Organisme</u>	<u>Vote</u>	<u>Catégories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
19	Affaires extérieures	10b	X	*	
19	Affaires extérieures	11b			X
20	Affaires extérieures	20b	X		
21	Affaires extérieures - Agence canadienne de développement international	30b	X		
23	Affaires indiennes et du Nord canadien	6b			X
31	Agriculture - Société du crédit agricole canadien	50b			X
40	Emploi et Immigration	1b	X		
41	Emploi et Immigration	10b		X	
42	Emploi et Immigration	15b	X		
42	Emploi et Immigration	20b	X		
42	Emploi et Immigration	25b	*	X	
45	Énergie, Mines et Ressources	5b	X		
50	Finances	16b			X
61	Santé national et bien-être social	10b	X		
61	Santé national et bien-être social	15b	X	*	
67	Transports	1b	X		
67	Transports	10b		X	

APPENDICE II

Explications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversSociété du crédit agricole

Crédit 50b Conformément au paragraphe 12(1) de la Loi sur le crédit agricole, porter de 1 025 000 000 \$ à 1 125 000 000 \$ le montant global qui peut être versé à la Société aux termes de ce paragraphe.

Explication La contribution du Canada au capital de la Société de crédit agricole est d'environ 1 018 millions de dollars, sur un montant total possible de 1 025 millions de dollars. L'augmentation proposée du montant global autorisé à 1 125 millions de dollars vise à permettre la conversion d'une dette de 100 millions de dollars, due par la Société au Trésor, en contribution de capital. Le gouvernement a annoncé le lancement d'un plan de relèvement de la Société en juillet 1988, dans lequel il déclarait son intention d'effectuer cette conversion. Le capital autorisé de la Société de crédit agricole a été augmenté de 600 millions de dollars dans le Budget des dépenses de 1989-1990 afin de permettre la conversion initiale envisagée dans le plan de relèvement de 1988. Le capital autorisé a été augmenté de 200 millions de dollars de plus dans le Budget des dépenses supplémentaire de 1990-1991. L'augmentation du capital autorisé de la Société de crédit agricole au moyen d'une loi de crédits est explicitement prévue au paragraphe 12(1) de la Loi sur la Société de crédit agricole.

APPENDICE II

Explications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversAffaires extérieuresCrédit 11b

En vertu de l'article 29 de la Loi sur la gestion des finances publiques, autoriser le Ministère, au nom de Sa Majesté la Reine du chef du Canada à garantir des prêts accordés par des institutions financières canadiennes, conformément à des conditions approuvées par le ministre des Finances et la ministre des Relations extérieures, au gouvernement de la Roumanie d'un montant ne dépassant pas 25 000 000 \$ et au gouvernement de la Bulgarie d'un montant d'un montant ne dépassant pas 10 000 000 \$.

Explication

Le G-24 (un organisme de coordination des pays de l'OCDE dont le Canada fait partie) a accepté de contribuer au relèvement économique de certains pays d'Europe de l'Est engagés dans des programmes de rajustement structurels, en soutenant leur balance des paiements. Le Canada a décidé de fournir une aide de ce genre sous forme de garanties de prêts auprès d'institutions financières canadiennes pour les gouvernements de ces pays.

Des garanties de prêts d'un montant ne dépassant pas 30 millions de dollars et 15 millions de dollars respectivement ont déjà été approuvées pour la Tchécoslovaquie et la Hongrie. Il n'y a pas d'autre pays dans la région dont on s'attend à ce qu'il faille soutenir la balance des paiements, mais les mêmes pays, et en particulier la Roumanie et la Bulgarie, pourraient avoir besoin d'une aide supplémentaire en 1992-1993.

APPENDICE II

Explications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversFinanceCrédit 16b

Programme spécial - Pour ajouter au crédit 22a (Finances) de la Loi des subsides n° 9 de 1966, après les mots «réclamations du Canada» à l'aliéna b), le texte suivant: et tous les montants versés par la Commission d'indemnisation des Nations unies ou provenant d'autres sources, par suite des demandes d'indemnisation présentée par le Canada relativement aux pertes subies par le gouvernement du Canada, des citoyens ou des résidents canadiens en raison de l'invasion et de l'occupation du Koweït par l'Iraq en 1990-1991.

Explication

Le Fonds des réclamations étrangères a été créé en 1966 pour recevoir des fonds du Séquestre des biens ennemis et, par la suite, de certains pays communistes, en contrepartie de biens nationalisés de Canadiens. Ces fonds sont utilisés pour indemniser les réclamants canadiens pour les pertes subies.

Suite à la guerre du Golfe, il y a lieu d'élargir les pouvoirs prévus par le libellé du crédit autorisant le fonctionnement du Fonds des réclamations étrangères, et cela afin de régler les réclamations de Canadiens ayant trait à la guerre du Golfe. Cette modification permettrait de créditer les intéressés des sommes reçues de la Commission d'indemnisation des Nations unies ou d'autres sources par le Canada relativement à ces réclamations, et de rendre possibles les répartitions ou distributions conséquentes.

APPENDICE II

Explications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollars diversAffaires indiennes et du Nord canadien

Crédit 6b Pour porter de 750 000 000 \$ à 1 000 000 000 \$ le montant des prêts que le Ministre peut garantir conformément au crédit 5 (Affaires indiennes et du Nord canadien) de la Loi n° 3 de 1972 portant affectation de crédits.

Explication Dans le Budget des dépenses de 1972-1973, le Parlement a autorisé le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à garantir des prêts consentis aux Indiens par la Société canadienne d'hypothèques et de logement ainsi que d'autres prêteurs agréés. Le montant global cumulatif des prêts pouvant être garantis ne devait pas dépasser les 25 millions de dollars, montant qui a été augmenté à plusieurs reprises, et atteignait 750 millions de dollars en 1990.

APPENDIX/ANNEXE (NF/7 A)
(FN/7 A)

EMPLOYMENT EQUITY DESIGNATED GROUPS
GROUPES DÉSIGNÉS POUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

MANAGEMENT CATEGORY AND TOTAL PUBLIC SERVICE POPULATION
L'EFFECTIF DE LA CATÉGORIE DE LA GESTION ET LE TOTAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

as of December 31, 1987/au 31 décembre 1987

	TOTAL PUBLIC SERVICE/ FONCTION PUBLIQUE TOTAL	Women/Femmes No./N. %	Aboriginal Peoples/ Autochtones No./N. %	Persons with Disabilities/ Personnes handicapées No./N. %	Visible Minorities Group/ Membres des minorités visibles No./N. %
MANAGEMENT/GESTION	4521	481 10.7	35 0.8	72 1.6	71 1.6
TOTAL P.S./F.P. TOTAL	214930	90945 42.4	3810 1.8	5626 2.6	5722 2.7

(PSEA Population: Indeterminate and Term 6 months and over)
(Effectif régi par la LEFP: Période indéterminée et période déterminée de 6 mois et plus)

APPENDIX/ANNEXE (NF/7 B)
(FN/7 B)

EMPLOYMENT EQUITY DESIGNATED GROUPS
GROUPES DÉSIGNÉS POUR L'ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

MANAGEMENT CATEGORY AND TOTAL PUBLIC SERVICE POPULATION
L'EFFECTIF DE LA CATÉGORIE DE LA GESTION ET LE TOTAL DE LA FONCTION PUBLIQUE

as of September 30, 1991/au 30 septembre 1991

	TOTAL PUBLIC SERVICE/ FONCTION PUBLIQUE TOTAL	Women/Femmes No./N. %	Aboriginal Peoples/ Autochtones No./N. %	Persons with Disabilities/ Personnes handicapées No./N. %	Visible Minorities Group/ Membres des minorités visibles No./N. %
MANAGEMENT/GESTION	4429	700 15.8	48 1.1	91 2.1	92 2.1
TOTAL P.S./F.P. TOTAL	216830	97279 44.9	4355 2.0	6507 3.0	7763 3.6

(PSEA Population: Indeterminate and Term 6 months and over)
(Effectif régi par la LEFP: Période indéterminée et période déterminée de 6 mois et plus)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Ian Clark, Secretary;
Mr. Andy Macdonald, Comptroller General;
Mr. Mel Cappe, Assistant Secretary;
Ms Lise Ouimet, Assistant Secretary;
Mr. Jean Thivierge, Assistant Secretary.

Du Conseil du Trésor:

M. Ian Clark, secrétaire;
M. Andy Macdonald, contrôleur général;
M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes;
M^{me} Lise Ouimet, secrétaire adjointe;
M. Jean Thivierge, secrétaire adjoint.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, December 5, 1991

Le jeudi 5 décembre 1991

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Sixth proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	*Murray
Buchanan	(or Lynch-Staunton)
Doody	Olson
Eyton	Rossiter
*Frith (or Molgat)	Sparrow
Kinsella	Stewart
Marsden	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable Fernand-E. Leblanc
Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu	*Murray
Buchanan	(ou Lynch-Staunton)
Doody	Olson
Eyton	Rossiter
*Frith (ou Molgat)	Sparrow
Kinsella	Stewart
Marsden	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 5, 1991

(9)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, in Room 256-S, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Buchanan, Kinsella, Marsden, Olson and Stewart. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Simard.

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

*Witnesses:**From the Public Policy Forum:*

Mr. Graham Scott, Chairman;

Mr. David Zussman, Dean, Faculty of Administration, University of Ottawa.

Mr. Scott made opening remarks following which he and the other witness answered questions.

At 12:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 DÉCEMBRE 1991

(9)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 heures aujourd'hui dans la salle 256-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Buchanan, Kinsella, Marsden, Olson et Stewart. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Simard.

Présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la Recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 13 juin 1991, poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1992.

*Témoins:**Du Forum de la politique publique:*

M. Graham Scott, président;

M. David Zussman, doyen, Faculté d'administration, Université d'Ottawa.

M. Scott fait des remarques préliminaires à la suite de quoi lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

À 12 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 5, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the sixth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance to examine the Main Estimates, and our fourth meeting on Phase II of our study on Public Service 2000. We have the pleasure to have with us this morning as witnesses from the Public Policy Forum Mr. Graham Scott, Chairman of the Board, Mr. Shelly Ehrenworth, President, and Professor David Zussman, University of Ottawa.

I understand, Mr. Scott, that you have an opening statement. Please proceed.

Mr. Graham Scott, Chairman of the Board, Public Policy Forum: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I am Graham Scott, Chairman of the Public Policy Forum. With me is Professor David Zussman, Dean of the Faculty of Administration at the University of Ottawa and an associate of the Forum.

I wish to tell you this morning a bit about the Forum and our involvement in public service reform, and then zero in on why we are encouraged by the reform process.

We have distributed some information kits that will give you some details on the Forum and our work. In a nutshell, however, the Forum is a nonprofit, nonpartisan organization dedicated to excellence in government. There are two main ingredients in our recipe: one is a modern, outward-looking public service; the second is a private sector which is willing and able to participate constructively in the development and implementation of public policy.

The Forum's Board of Directors consists of men and women from across Canada, from business, governments, organized labour and the academic community. We are nonpartisans in the true Canadian sense of the term. We are made up entirely of partisans from all three major political parties.

We started out in 1987 with the financial support from eight companies and some departments of the federal government. Today, we have some 80 sponsors, including companies large and small, business associations, trade unions, and federal and provincial governments. The large support that we have from nongovernment sources indicates the substantial constituency in the Canadian private sector which buys into our message about the need to improve public sector management and build good, solid consultative links between governments and groups in the private sector.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 5 décembre 1991

[Traduction]

Les membres du Comité sénatorial permanent des finances nationales se sont réunis aujourd'hui à 11 h afin d'examiner le budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, voici la sixième réunion où le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'attache au budget des dépenses principal, la quatrième réunion sur la phase II de l'étude de l'initiative Fonction publique 2000. Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin les témoins suivants: M. Graham Scott, président du conseil au Forum des politiques publiques, M. Shelly Ehrenworth, président, et le professeur David Zussman, de l'Université d'Ottawa.

M. Scott, il paraît que vous avez préparé une introduction. Je vous invite à nous la présenter.

M. Graham Scott, président du conseil, Forum des politiques publiques: Merci, Monsieur le président, Messieurs les sénateurs. Je m'appelle Graham Scott, je suis président du conseil au Forum des politiques publiques. Je suis accompagné de M. David Zussman, doyen de la faculté d'administration à l'Université d'Ottawa et membre du conseil du Forum.

J'aimerais vous parler un peu ce matin de notre organisation et de sa participation à la réforme de la fonction publique, et signaler ensuite *pourquoi* nous sommes encouragés par le processus de réforme.

Nous avons distribué des trousseaux d'information qui vous donneront de plus amples renseignements sur le Forum et sur notre travail. En bref, soulignons que le Forum est une organisation sans but lucratif et sans affiliation politique qui se voue à l'excellence dans le secteur public. Notre recette comporte deux ingrédients principaux: premièrement, une fonction publique moderne et ouverte, et deuxièmement, un secteur privé qui a la capacité et la volonté de participer de manière constructive à l'élaboration et à l'application des politiques publiques.

Le conseil d'administration du Forum se compose d'hommes et de femmes du milieu des affaires, du secteur public, du mouvement syndical et du monde universitaire—partout au pays. Il n'y a vraiment aucune affiliation politique qui dicte la conduite au sein de notre organisation: les membres adhèrent tous à l'un des trois grands partis politiques du Canada.

Nous avons commencé nos travaux en 1987 grâce à l'aide financière de huit entreprises et de quelques ministères du gouvernement fédéral. Aujourd'hui, nous sommes parrainés par quelque quatre-vingt organisations: des PME et des grandes sociétés, des associations professionnelles, des syndicats, des gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral. L'ampleur du soutien que nous obtenons auprès de sources autres que gouvernementales montre à quel point le secteur privé au Canada est d'accord avec notre message, c'est-à-dire qu'il faut améliorer la gestion dans le secteur public et nouer

[Text]

The Forum's original backers were government and private sector executives who shared these concerns and a major concern about our belief that there was a declining quality in our public service, and that the public service was operating with a management system seriously out of date, no longer capable of attracting the best and the brightest post-secondary graduates, and that it was losing far more good people than it had as replacements moving into the system.

What moved these people to action was a belief that a deteriorating public service had serious implications for Canada. As long as governments are called upon to perform complex tasks, a public service that is up to the job is an absolute requirement. There are just no two ways about it. Whether you are negotiating a free trade deal, keeping the airways safe, patrolling the fisheries or processing old-age pensions, those things never outgrow the need for a good public service.

In 1987, the Forum set out to let people know about the serious consequences of declining public service. We found that, once informed, leaders in the private sector shared our concerns. They said, "Okay, we believe you, but what will you do about it?" Our response was to lobby the government at the political and bureaucratic level to launch a full-scale program of public service revitalization, as we called it. You will find copies of our correspondence with the Prime Minister in your Forum kits.

We see the PS 2000 as a response to our efforts, and the Forum has been quite involved in the exercise in two major ways. First, we have been organizing meetings and conferences and seminars involving government executives and senior corporate executives with experience in management reform in large, complex service-oriented companies. We recognize that the operating environments are very different, but that does not mean that there is not a lot that government executives can learn from their private sector counterparts about management and vice versa. We believe that those who reject this contention are simply hiding from the need to change.

Our second major thrust in PS 2000 was to focus attention on the crying need for government managers to improve their skills in consultation. The fact that some Canadians these days confess to being sick to death at being consulted by government perhaps is at least one major indicator of how poorly public servants approach this critical task. A better exchange of information between public and private sector lies at the heart of our recipe for excellence. We lobbied long and hard to ensure that PS 2000 recognized improved consultation as a key element to the service to the public.

[Traduction]

des liens solides pour la consultation entre les gouvernements et les groupes du secteur privé.

Les premières personnes à soutenir le Forum étaient des cadres du gouvernement et du secteur privé qui partageaient avec nous ces préoccupations et une inquiétude majeure, soit que la qualité du travail des fonctionnaires diminuait, que la fonction publique utilisait un système de gestion tout à fait suranné, incapable d'attirer l'élite parmi les titulaires de diplôme d'études post-secondaires, et que les bons éléments qu'elle perdait étaient nettement supérieurs en nombre à ceux qui venaient les remplacer.

Ce qui a incité tous ces gens à agir, c'est la conviction qu'une détérioration de la fonction publique laissait présager des conséquences graves pour le Canada. Tant et aussi longtemps que les gouvernements sont appelés à accomplir des tâches complexes, une fonction publique qui est à la hauteur est une absolue nécessité. C'est un fait absolument incontournable. Quelle que soit l'activité—négocier un accord de libre-échange, assurer la sécurité des corridors aériens, surveiller les pêches ou traiter les pensions de vieillesse—une bonne fonction publique demeure toujours utile.

En 1987, le Forum a entrepris de faire connaître aux gens les conséquences graves d'une détérioration de la fonction publique. Notre constat: une fois renseignés, les dirigeants du secteur privé abondaient dans notre sens. «D'accord, nous vous croyons, disaient-ils, mais qu'est-ce que vous avez l'intention de faire?» Notre réponse a été de faire pression sur le gouvernement, tant sur le plan politique que sur le plan bureaucratique, afin de lancer une vaste campagne visant à insuffler une nouvelle vie à la fonction publique. Vos trousseaux d'information contiennent des exemplaires de notre correspondance avec le Premier Ministre.

Fonction publique 2000 serait la réponse à notre intervention. Le Forum a surtout participé à l'exercice de deux façons principales. D'abord, nous avons organisé des réunions, des conférences et des séminaires où se sont retrouvés des cadres du gouvernement et des hauts dirigeants du secteur privé ayant de l'expérience en réforme de la gestion au sein de sociétés de service vastes et complexes. Nous savons bien que les milieux où évoluent ces gens sont très différents, mais il ne faut pas croire pour autant que les cadres du gouvernement n'auraient pas beaucoup de choses à apprendre de leurs homologues du secteur privé dans le domaine de la gestion, et vice-versa. À notre avis, ceux qui rejettent ce postulat cherchent tout simplement à se cacher la vérité, soit qu'un changement s'impose.

Deuxième point majeur pour ce qui touche notre participation à Fonction publique 2000: faire ressortir le besoin criant qu'ont les gestionnaires du gouvernement d'améliorer leurs aptitudes en consultation. Si certains Canadiens admettent de nos jours qu'ils en ont marre d'être consultés par le gouvernement, c'est peut-être que les fonctionnaires abordent assez mal cette tâche critique. L'amélioration des échanges entre le secteur public et le secteur privé est la clé de notre formule pour l'excellence. Nous avons travaillé sans relâche pour nous assurer que Fonction publique 2000 reconnaisse qu'une meilleure consultation constitue un élément clé du service au public.

[Text]

Since the Forum claims a paternal interest, you are probably wondering whether we are pleased with the progress to date. Our answer would be a guarded "yes." Even though the government's White Paper on public service renewal was a somewhat windy document, to some degree we never expect those kind of documents to get around that problem entirely. Self-assessment is always, to some degree, suspect, and of course the reform of the civil service documents was written by civil servants.

We do believe, however, that the key directions outlined in the White Paper are sound. We have expressed reservations about the process through which PS 2000 has evolved. We would like to have seen the objective of building a more open public service reflected in the reform process itself and, in particular, we would like to have seen the public service unions more involved. In fact, it is a travesty that at the beginning of the process, union officials learned about the initiative from the radio. However, this too is an indication of how inward-looking public service management has become.

On the other side of the coin, John Edwards, whom I believe you have heard from, has done an excellent job in pursuing useful discussions with the bargaining agents through the National Joint Council, and the fact is, encouragingly, that unions are far more into the PS 2000 picture and more supportive of many of its measures than some of their leaders are prepared to admit. Nonetheless, in the aftermath of the PSAC strike, it will be much more difficult to keep them involved, at least officially, in a constructive fashion.

The Forum sees PS 2000 as an attempt to take the management revolution that happened in the private sector during the 1980s into the public sector in the 1990s. The idea is to get away from the command and control style of management, a system which puts more stock in compliance with rules than it does in results, and to replace it with a system which has fewer layers of management and which pushes authority to the front lines, which empowers employees, encourages innovation, risk taking and rewards good performance. The reason companies around the world have been moving in this direction has been simple: To cut costs, improve quality and stay ahead of the competition. These goals are no less relevant to the public service, and there is no reason to believe they cannot be achieved over time.

Moments ago, I mentioned that the public service is a threatened industry. The threat comes from the fact that, in today's world, just about every function which the public service performs, from policy development to program delivery, can be sourced outside the public service, not always more cheaply, not always better, but almost always more quickly. The reason is that the private sector does not have to contend, generally speaking, with the rigidities of the public service

[Traduction]

Comme le Forum revendique en quelque sorte la paternité de l'initiative, vous vous demandez probablement si les progrès accomplis à ce jour nous satisfont. Nous répondons «oui», mais avec certaines réserves. Le Livre blanc du gouvernement sur le renouvellement de la fonction publique sonne un peu creux, mais, d'une certaine façon, on ne s'attend jamais à ce qu'un document de ce genre règle entièrement un problème. L'auto-évaluation est toujours douteuse dans une certaine mesure et, bien sûr, ce sont des fonctionnaires qui ont rédigé les documents sur la réforme de la fonction publique.

Nous estimons tout de même que les grandes orientations dont il est question dans le livre blanc sont légitimes. Nous avons exprimé quelques réserves au sujet du processus qui a marqué l'évolution de Fonction publique 2000. Nous aurions souhaité que le processus lui-même reflète l'objectif qui consiste à créer une fonction publique plus ouverte; plus particulièrement, nous aurions aimé être témoins d'une plus grande participation des syndicats de la fonction publique. Le processus était faussé au départ: les représentants syndicaux ont eu vent de l'initiative en écoutant la radio. Cela aussi montre à quel point la direction de la fonction publique avait fini par se fermer sur elle-même.

Mais il y a le revers de la médaille. John Edwards, dont vous avez entendu parler, je crois, a abattu de l'excellent travail. Il a eu des entretiens des plus utiles avec les agents négociateurs par l'entremise du Conseil national mixte et, fait encourageant, les syndicats ont une place nettement plus grande dans les visées de Fonction publique 2000 et ils en appuient davantage un grand nombre de mesures que ne le laisseraient croire leurs dirigeants. La grève de l'Alliance de la fonction publique a quand même laissé des séquelles, et il sera beaucoup plus difficile d'obtenir des syndicats un apport constructif, du moins officiellement.

À nos yeux, la raison d'être de Fonction publique 2000, c'est de faire en sorte que la révolution du domaine de la gestion qui a marqué le secteur privé durant les années 80 gagne le secteur public dans les années 90. L'idée est de délaisser le style de direction axé sur le commandement et le contrôle, qui accorde plus d'importance aux règles qu'aux résultats, au profit d'un système qui a moins de paliers de gestion et qui rapproche les décisions des points de contact, c'est-à-dire qui confère des pouvoirs aux employés, qui encourage l'innovation et le «risque», et qui récompense un bon rendement. Si des entreprises partout au monde ont pris cette orientation, la raison est simple. Elle permet de couper les coûts, d'améliorer la qualité et de conserver une longueur d'avance sur la concurrence. Ces buts ne sont pas moins pertinents au sein de la fonction publique, et il n'y a aucune raison de croire qu'ils ne peuvent se réaliser avec le temps.

Il y a quelques instants, j'ai montré que la fonction publique était menacée. Cette menace provient du fait que, dans le monde d'aujourd'hui, presque toutes les fonctions qu'elle accomplit, de l'élaboration de politiques à l'exécution de programmes, peut être remplie à l'extérieur—pas toujours à un coût moindre, pas toujours mieux, mais presque toujours plus rapidement. Si c'est le cas, c'est que le secteur privé n'a pas à composer, de façon générale, avec les rigidités du système de

[Text]

management system nor with the enormous overhead which currently exists.

If the public service wants to remain—and I want to emphasize this—as we would like to see it remain, a central institution in the Canadian economic picture and in Canadian society, we must give its managers and employees the tools they need to do the job we are asking them to do, and to do well, quickly, and at a price we are prepared to pay. That is what we think PS 2000 is all about: giving the people the tools to do these jobs.

No one should be kidding themselves about the task that lies ahead. It will take a wholesale change in the operating culture of the public service to build an organization truly preoccupied with serving its clients and involving Canadians in the decisions which affect them and with doing its job in the least costly way.

I know these questions of accountability to Parliament for government expenditures and overall effectiveness and efficiency of government lie at the heart of your committee's mandate, so I will make it clear that we believe the reforms generated in PS 2000 will in the long run, if followed, improve the effectiveness and efficiency of government and make government managers much more accountable for their actions. In part, it will require legislative change to give these new tools and authorities to employees and managers.

As you know, Bill C-26 is now at the second reading in the House of Commons. It will, we believe, give managers more freedom to redeploy staff as priorities change, simplify the classification system, streamline procedures for releasing or demoting incompetent employees, and require the Prime Minister to submit an annual report to Parliament on the state of public service.

I know that John Edwards has talked to you about the legislative package in some detail. We support the package wholeheartedly, and we would be disappointed if partisan sentiments derail the bill. The only real change we would advocate in the legislation is a requirement that all acts of the public service be subject to a five-year, mandatory review. Why run the risk of letting this important legislation once again get almost a quarter of a century out of date?

It will take much more than legislation, however, to bring about the kind of fundamental change in culture that is needed in the federal bureaucracy. What is required is no less than a change in attitudes towards the customers and the employees of a 212,000-person organization. This will take time.

We see encouraging progress already under way in some departments. Communications Canada, for example, is leading the way. In April of next year, it will be the first department to abandon the ludicrous system of person-year controls in favour

[Traduction]

gestion de la fonction publique, ni avec les énormes frais généraux qui existent actuellement.

Si la fonction publique veut demeurer—et je tiens à en souligner l'importance—comme nous aimerions qu'elle demeure, soit une institution qui se trouve au coeur-même du tableau économique du Canada et de la société canadienne, nous devons donner à ses gestionnaires et à ses employés les outils nécessaires pour qu'ils puissent faire ce que nous leur demandons de faire, le faire bien, le faire rapidement, le faire à un coût que nous acceptons. Voilà ce que représente Fonction publique 2000 à nos yeux: donner aux gens les outils nécessaires pour qu'ils fassent leur travail.

Que personne ne se leurre surtout quant au travail qu'il reste à accomplir. Il faudra modifier radicalement le milieu où évolue la fonction publique de façon à créer une organisation qui se préoccupe vraiment de servir ses clients, de faire participer les Canadiens aux décisions qui les touchent et de faire son travail de la façon la moins coûteuse possible.

Je sais que la question de la responsabilité envers le Parlement pour ce qui touche les dépenses gouvernementales et l'efficacité et l'efficience globale du gouvernement est au coeur même du mandat de votre comité. Je tiens donc à dire tout haut qu'à notre avis, les réformes qui découlent de Fonction publique 2000 auront pour effet à long terme, à condition que l'on en respecte les principes, d'améliorer l'efficacité et l'efficience du gouvernement et de rendre les gestionnaires du secteur public beaucoup plus responsables de leurs actes. En partie, il faudra modifier les lois de façon à donner aux employés et aux gestionnaires ces nouveaux outils et ces nouveaux pouvoirs.

Comme vous n'êtes pas sans le savoir, le projet de loi C-26 en est actuellement à la deuxième lecture à la Chambre des communes. À notre avis, il donnera aux gestionnaires plus de latitude quand il s'agit de réaménager l'effectif en fonction de l'évolution de l'ordre de priorité, de simplifier la classification et de rationaliser la façon de renvoyer ou de rétrograder les employés incompétents. De même, le Premier Ministre devra remettre annuellement un rapport au Parlement sur l'état de la fonction publique.

Je sais que John Edwards vous a donné des précisions sur le projet de loi. Nous appuierons le projet sans réserves. Nous serions déçus si des sentiments tendancieux venaient lui nuire. La seule modification essentielle que nous préconisons, c'est que tous les actes posés par la fonction publique fassent l'objet d'un examen quinquennal obligatoire. Pourquoi courir le risque, encore une fois, que la loi devienne périmée de presque un quart de siècle?

Les seules lois, toutefois, ne suffiront jamais à ébranler les fondements mêmes de la culture organisationnelle, comme cela s'impose dans la bureaucratie fédérale. Ce qu'il faut? Rien de moins qu'un changement d'attitude envers le client et envers l'employé dans une organisation dont l'effectif s'établit à 212 000 personnes. Cela prendra du temps.

Nous avons déjà constaté des progrès encourageants dans quelques ministères. Communications Canada, par exemple, fait figure de proue dans le domaine. En avril, cette année, ce sera le premier ministère à abandonner la formule ridicule des

[Text]

of single operating budgets. Strange as it may sound, for the first time, managers will have to pay attention to how much their employees earn in salary. While this might be trite to many private sector executives, it is, in many respects within the public service, a revolution.

Some other departments at the other extreme are lagging behind or missing the boat altogether. We believe they should be held accountable for their inaction and that the process on management reform should lie at the centre of the performance appraisal process for all deputy ministers.

There are many risks in loosening management control. If you ask Arden Haynes of Imperial Oil, or David Caplan of Pratt & Whitney Canada, or Alan Taylor at the Royal Bank, or anyone else who has taken their large companies through this process, they will tell you the risks are worth it, as long as procedures are in place to ensure that people learn from the mistakes they make.

It is time that public servants and, more important, the parliamentarians and officers of Parliament who ride herd on public spending, recognize that managing to zero-error tolerance is seldom cost effective. As Ken Dye remarked to the Public Accounts Committee last year, "In terms of a management perspective, it is costing taxpayers of this country enormous sums in order to be absolutely sure there are no embarrassments around." Mr. Dye was a staunch supporter of the ideals of Public Service 2000 and, in fact, is on record as having said, "I can only be supportive of anything that improves public accountability, because it gets back to the taxpayers' pocket-book at the end of day. I think this is a worthwhile exercise."

Incidentally, Mr. Dye's successor, Denis Desautels, is of a like mind. He took part in a conference we organized back in June, which dealt with strategies for changing public service management culture. Mr. Desautels was quite emphatic in describing his role as "making sure Public Service 2000 happens as called for in the White Paper." In fact, he restated his enthusiasm for PS 2000 in an interview in last Tuesday's *Financial Post*.

I believe that both Mr. Dye and Mr. Desautels recognize that "error free" is too much to expect of the public service, and it is an unrealistic standard for public service managers to aspire to. Instead, I think they would encourage public servants to take risks that are reasonable to take, to be innovative, to accept the inevitable consequences that sometimes mistakes will be made, that sometimes money will be spent with little or no return, but that is really a cost of doing business in government, as it is in the private sector.

[Traduction]

contrôles d'années-personnes au profit d'un seul budget de fonctionnement. Si étrange que cela puisse paraître, pour la première fois, les gestionnaires prêteront attention aux salaires que tirent leurs employés. L'idée peut sembler banale pour la plupart des cadres dans le secteur privé, mais elle témoigne d'une véritable révolution à bien des points de vue au sein de la fonction publique.

À l'inverse, certains ministères accusent un retard marqué, et d'autres encore n'ont rien fait qui vaille. Nous croyons qu'ils devraient être tenus responsables de leur inaction et que le processus de réforme de la gestion devrait se trouver au cœur du processus d'évaluation du rendement pour tous les sous-ministres.

L'assouplissement des contrôles de gestion suppose un grand nombre de risques. Si vous demandez à Arden Haynes d'Imperial Oil, à David Caplan de Pratt & Whitney Canada, à Alan Taylor de la Banque Royale, de toute façon à quiconque a conduit une grande société à travers cette démarche, il vous dira que le risque vaut la peine d'être couru, dans la mesure où tout est en place pour garantir que les gens apprennent de leurs erreurs.

Le temps est venu pour les fonctionnaires et, ce qui est plus important encore, pour les parlementaires et les mandataires du Parlement qui détiennent les cordons de la bourse gouvernementale de reconnaître que l'intolérance absolue face à l'erreur constitue rarement une méthode rentable de gestion. Comme Ken Dye l'a fait remarquer au Comité permanent des comptes publics l'an dernier, les contribuables de notre pays paient une note très élevée pour qu'il n'y ait absolument aucune situation embarrassante sur le plan de la gestion. M. Dye appuie vivement les idéaux liés à Fonction publique 2000. Il a d'ailleurs fait l'affirmation suivante: «Je ne peux qu'appuyer toute mesure qui vise à améliorer la responsabilité envers le grand public, parce que cela permet aux contribuables de récupérer leur mise à la fin de la journée. Je crois que c'est un exercice qui vaut la peine.»

Soulignons que le successeur de M. Dye, Denis Desautels, adhère aux mêmes idées. Il a pris part à une conférence que nous avons organisée en juin, où il était question de stratégies visant à modifier la culture organisationnelle de la fonction publique. M. Desautels a beaucoup insisté sur la définition de son rôle, soit de s'assurer que le projet Fonction publique 2000 se déroule comme prévu dans le Livre blanc. De fait, il a exprimé encore une fois son enthousiasme à l'égard de Fonction publique 2000 dans une entrevue accordée mardi dernier au *Financial Post*.

À mon avis, MM. Dye et Desautels reconnaissent qu'il serait déraisonnable de s'attendre à ce que la fonction publique ne commette aucune erreur, norme à laquelle les dirigeants de la fonction publique ne pourraient aspirer de manière réaliste. Plutôt, je crois qu'ils encourageraient les fonctionnaires à couvrir les risques jugés raisonnables, à être innovateurs, à accepter les erreurs qui se présenteront inévitablement, à accepter que l'argent dépensé produira parfois peu de bienfaits, voire aucun, mais que cela tient de la nature même des activités du gouvernement, comme de celle des activités du secteur privé.

[Text]

I think we saw a new style of Auditor General and a new attitude toward the risk-return tradeoff during the final days of Ken Dye's tenure, and I think we will see this continue with his successor. Neither would ever suggest that we sacrifice probity and transparency in the name of efficiency; however, both appear to recognize that public servants who live in perpetual fear of turning up in the Auditor General's bad books are probably not serving the best interests of the taxpayer. It is an important change in style and attitude and a welcome development we hope will be replicated and reinforced in the Public Accounts Committee, this Senate committee, in the House of Commons, the media and other organizations which sit continually in judgment of government performance.

I have little experience with the Standing Senate Committee on National Finance; however, your reputation is that of being good parliamentarians. You have a reputation for a more non-partisan approach which you bring to your work, and that is certainly welcome. Would that you and your counterparts in the House could muster a similar disposition when dealing with public service issues. I have suggested in the past, only half-jokingly, that the Auditor General might have an interesting assignment were the Public Accounts Committee to ask him to do, or were he to use his authority to do, a value-for-money audit on how much time is spent by the Public Accounts Committee in placing management systems under the microscope as opposed to management mistakes.

I wish to conclude, however, with a comment on the role which we believe politicians on both sides of the House of Commons need to play in public service reform. It is unreasonable to ask or expect MPs to approach PS 2000 and Bill C-26 in a totally nonpartisan way. However, the public service operates from coast to coast. All Canadians have a stake in its performance, and one might hope that all MPs, not to mention cabinet ministers, should be taking informed positions on public service issues. Unfortunately, too often in the past only members of Parliament from the National Capital Region seemed to take an ongoing interest in the health and vitality of the public service, and, disappointingly, their interests tended to be highly partisan for fairly obvious reasons. It is a sad situation when the largest employer in the country, the Public Service of Canada, with an operating budget of \$150 billion a year, which impacts on the lives of Canadians in such a fundamental manner, attracts so little interest and attention except when it makes a mistake.

We have made the point time and again that there is an awful lot more to public service reform than the omnibus bill that is before the House of Commons. We need to talk about a change of mindsets, not just framework legislation; but we do believe that Bill C-26 has an important, symbolic message. Its passage, amended or otherwise, will demonstrate for some period of time, however brief, that our elected representatives will focus on the health and vitality of one of the most important institutions in Canada. Public Policy Forum hopes that we

[Traduction]

Nous avons eu droit à un nouveau style de Vérificateur général et à une nouvelle attitude envers les risques et leurs bienfaits éventuels à la fin du mandat de Ken Dye. Je crois qu'il en sera de même avec son successeur. Nous ne voulons pas laisser entendre qu'il faut sacrifier la probité et la transparence au profit de l'efficacité; toutefois, les deux hommes semblent croire que les fonctionnaires qui vivent dans la crainte constante de servir d'exemple au Vérificateur général ne soutiennent probablement pas au mieux les intérêts du contribuable. C'est un changement important sur le plan du style et de l'attitude, un fait nouveau qui, nous l'espérons, sera repris et encouragé par le Comité permanent des comptes publics, par le comité ici présent, par la Chambre des communes, par les médias et par les autres organisations qui se posent en juges du rendement du gouvernement.

Je ne connais pas beaucoup les travaux du Comité sénatorial permanent des finances nationales; toutefois, vous, les membres, avez une bonne réputation en tant que parlementaires. Vous êtes connus pour votre approche objective, et nous en sommes heureux. Il est à espérer que vous et vos homologues aux Communes allez aborder les questions liées à la fonction publique dans cet esprit. Comme je l'ai laissé entendre—mi-figue, mi-raisin—par le passé, une mission intéressante pour le Vérificateur général consisterait à déterminer, à la demande du Comité permanent des comptes publics ou de sa propre initiative, la rentabilité du temps que consacre le Comité permanent des comptes publics à passer les systèmes de gestion au peigne fin, plutôt que les erreurs dans le domaine.

En guise de conclusion, j'aimerais me prononcer sur le rôle des hommes politiques de part et d'autre à la Chambre des communes dans la réforme de la fonction publique. Il serait déraisonnable de demander aux députés d'aborder Fonction publique 2000 et le projet de loi C-26 avec une objectivité absolue. Toutefois, la fonction publique exerce ses activités d'un océan à l'autre. Son rendement intéresse donc tous les Canadiens, et il serait à espérer que tous les députés, sans oublier les ministres, se renseignent adéquatement et prennent position sur les questions liées à la fonction publique. Malheureusement, trop souvent par le passé, seuls les députés de la région de la capitale nationale semblent avoir porté un intérêt soutenu à la santé et à la vitalité de la fonction publique et, ce qui est décevant, leurs intérêts avaient tendance à être liés étroitement à l'esprit de parti, pour des raisons évidentes. C'est un triste scénario: le plus important employeur du pays, la Fonction publique du Canada, dont le budget de fonctionnement se chiffre à 150 milliards de dollars par année et dont l'influence sur la vie des Canadiens est prépondérante, n'attire que très peu d'intérêt et d'attention, sauf quand il commet une erreur.

À maintes reprises, nous avons fait valoir l'idée que la réforme de la fonction publique va bien au delà du seul projet de loi omnibus présenté à la Chambre des communes. Il faut parler d'un changement d'attitude et non seulement d'un changement de cadre législatif; nous croyons tout de même que le projet de loi C-26 renferme un message symbolique d'importance. Son adoption, tel quel ou modifié, montrera que pour un certain temps, si bref que cela puisse être, nos élus s'attachent à la santé et à la vitalité de l'une des plus importantes institu-

[Text]

can seize on that moment to get our message across about public service reform from both sides of the House. We hope that members of this committee will ally themselves with that cause, and we are delighted to have had the opportunity to meet and discuss the issue with you today.

Senator Stewart: I wish to question three areas of your presentation. Mr. Scott, I read from the biographical note, is a partner with *McMillan & Binch, Barristers and Solicitors*, a Toronto law firm. He has had experience in the public service of the government of the Province of Ontario, having served as Deputy Minister of the Environment and then Deputy Minister of Health.

I gather from some of the academic literature that there was a period in the history of the Public Service of Canada when there were giants, great mandarins, men and women—not very many women, by the way—who deserved to be called mandarins. However, that was an era when there was an emphasis on public policy, policy as shaping the polity or the society. We have moved now into a new era in which we say, “We will allow market forces to be decisive.” Consequently, we are bound to ask, “Doesn’t the role of the legislator and the role of the public servant decline, inevitably, in such a period?”

When policy declines in importance because market forces are decisive, is there indeed a role at the front of the stage for great mandarins, or is it not a fact that government will become more and more routine? In the old days, the most routine department of government was the post office. It was like a banking system. There were local branches, and they sold sticky pieces of paper that you put on envelopes. It was a routinized operation. Is that not increasingly the nature of government, whether we are talking unemployment insurance or transport, that policy no longer plays the big role that it used to, and consequently, the operation of the great bureaucrats becomes more and more like the operation of a very highly routinized system like the domestic banking system? Is that not really the problem that is being expressed by the discontent among the people, that they are doing routine and boring work, in many cases? You have had experience, Mr. Scott in a great bureaucracy. Is there not a good deal of truth to what I say?

Mr. Scott: Perhaps I will go back to the beginning and work through to answering your question.

I have read all the literature about the great giants in the public service. The public service was a lot smaller and simpler. I do not question the ability of history to sometimes make giants into midgets and midgets into giants. In my judgment, we have a fair number of senior public servants around that, in terms of quality and ability, are giants. I am not sure that the system has not to some degree limited their ability to shine in the same way as some of their historical predecessors.

[Traduction]

tions du Canada. Le Forum des politiques publiques espère que nous pourrions saisir l'occasion et faire passer notre message quant à la réforme de la fonction publique de part et d'autre à la Chambre. Nous espérons que les membres de ce comité se rallieront à la cause. Nous sommes très heureux d'avoir eu l'occasion de vous rencontrer aujourd'hui pour en discuter.

Le sénateur Stewart: Je m'interroge sur trois aspects de votre exposé. M. Scott, selon la biographie que j'ai entre les mains, est l'un des associés de *McMillan & Binch, Barristers and Solicitors*, cabinet d'avocats torontois. Il a acquis son expérience dans la fonction publique au gouvernement de l'Ontario, à titre de sous-ministre de l'Environnement, et ensuite de sous-ministre de la Santé.

Je suppose, d'après certains ouvrages scolaires, qu'à une certaine période de son histoire, la fonction publique du Canada comptait des géants, de grands mandarins, des hommes et des femmes—très peu de femmes, soit dit en passant—qui méritaient l'appellation de mandarin. Toutefois, à cette époque, on mettait l'accent sur la politique publique, qui servait de fondement à la politique sociale. Nous sommes maintenant entrés dans une nouvelle époque, durant laquelle « nous permettrons aux forces du marché de prendre des décisions ». Par conséquent, nous devons nous demander si le rôle du législateur et celui du fonctionnaire ne diminuent pas inévitablement dans ce genre de contexte.

Lorsque la politique perd de l'importance parce que les forces du marché ont un pouvoir décisionnel, les grands mandarins peuvent-ils tout de même jouer un rôle de premier plan? N'est-ce pas plutôt un fait que le gouvernement aura des fonctions de plus en plus routinières? Autrefois, c'était le ministère des Postes qui avait les fonctions les plus routinières du gouvernement. Il fonctionnait comme une institution bancaire. Il comportait des succursales locales, où on pouvait acheter des bouts de papier collant qu'on apposait sur les enveloppes. Le travail y était routinier. La nature du gouvernement, qu'il s'agisse du secteur de l'assurance-chômage ou de celui des transports, ne tend-elle pas de plus en plus vers l'élimination du rôle important que jouait autrefois la politique, ce qui a pour conséquence que les activités des grands bureaucrates s'apparentent de plus en plus à celles d'un appareil extrêmement routinier comme le système bancaire national? N'est-ce pas là le problème réel qui provoque l'insatisfaction des gens, c'est-à-dire que dans bien des cas ils effectuent un travail routinier et monotone? M. Scott, vous avez appartenu à un vaste appareil administratif. N'y a-t-il pas une grande part de vérité à mes propos?

M. Scott: Je reprendrai peut-être du début de votre commentaire pour vous répondre.

J'ai lu tous les ouvrages consacrés aux géants de la fonction publique. La fonction publique était beaucoup plus restreinte et beaucoup moins complexe. Je ne mets pas en doute le fait que l'histoire peut parfois transformer des géants en nains et des nains en géants. À mon avis, un nombre appréciable de nos fonctionnaires supérieurs sont, au point de vue de la qualité de leur travail et de leurs capacités, des géants. Je ne peux affirmer avec certitude que le système ne les a pas empêchés, dans

[Text]

I am not sure that I agree with your perspective as to whether legislators and public servants in this market economy, or market-driven environment that we are in today, have become less important. In fact, I feel it is almost the opposite. I think that while there is a lot more market influence, so is there a lot more influence of government in creating a relevant environment in which people can be well taken care of, in which they can compete, and in which proper social safety nets can be maintained. Part of the mix, which I do not think we are coming properly to grips with now, is the ability to put all the best thinking in policy development together so that legislators and their public servants have the benefit of much of this outside wisdom in reaching many of their conclusions. In turn, legislators can bring to the attention of a lot of single-minded individuals outside just how complicated some of the decision-making processes are.

Senator Stewart: Well, I have to confess that I have failed to be impressed, because what you are saying is that in the old days public servants acted; now they react. The reason why we do not see these giants is not that they are not innately incapable of being great, but that the roles are not there.

Let us move away from that. I hope, Mr. Chairman, that Mr. Scott will think this over and concede privately that there may be a point there.

One of the problems when we hear presentations on a great and complex organization such as the Public Service of Canada is that we get vast generalizations. There is a model of the public service, a great paradigm. There is a system, and we know that men of system have been denounced for misleading mankind for at least 300 years. Adam Smith, for example, said that men of system would go along way to destroy the political economy.

We have been looking at figures concerning the management category in various departments and agencies of Canada. One thing that becomes very clear is that the category is seriously misleading. For example, we find that there are 20 managers in the Public Archives of Canada and 20 in the Department of Justice. One wonders if the category of "manager" is sufficiently precise to be helpful in our thinking. To which of the departments of the Government of Canada do you think what you have said to us this morning is most relevant? We will let the managers, the battle front captains, as it were, make the decisions. Is that Public Works of Canada? If you are saying that, I can see what you mean. How many other departments—Finance, for example, Transport National Health and Welfare—fit the paradigm about which you spoke this morning? Which fit best? Which, at the other extreme, do not fit well at all?

Mr. Scott: You have put your finger on a particularly complex part of the problem. One of the good things about PS

[Traduction]

une certaine mesure, de briller avec autant d'éclat que certains de leurs illustres prédécesseurs.

Je ne suis pas sûr de partager votre point de vue selon lequel les législateurs et les fonctionnaires qui oeuvrent dans l'économie de marché, ou dans le milieu axé sur le marché qui est le nôtre, auraient perdu de leur importance. En fait, je crois que c'est presque le contraire. À mon avis, même si le marché a vu son influence croître, il en a été de même du gouvernement, qui a créé un environnement convenable, où les gens peuvent recevoir de bons soins, où ils peuvent affronter la concurrence et où on peut maintenir un système de sécurité sociale adéquat. L'un des ingrédients de ce mélange, qui, selon moi, nous échappe encore un peu, est la capacité de réunir tous les meilleurs concepteurs de politique, de façon à ce que les législateurs et les fonctionnaires à leur service puissent profiter d'une grande partie de cette sagesse provenant de l'extérieur pour prendre bon nombre de leurs décisions. Les législateurs, à leur tour, peuvent attirer l'attention de bien des gens à l'esprit borné de l'extérieur sur le fait que certains processus décisionnels peuvent être très compliqués.

Le sénateur Stewart: Eh bien, je dois avouer que je ne suis pas impressionné: vous êtes en train de dire qu'autrefois les fonctionnaires agissaient et que maintenant, ils réagissent. La raison pour laquelle nous ne trouvons plus de géants dans la fonction publique n'est pas qu'ils sont foncièrement incapables de grands actes, mais que leur rôle ne le leur permet pas.

Abandonnons ce sujet. J'espère, M. le président, que M. Scott réfléchira à cette hypothèse et qu'il admettra qu'elle peut avoir un certain fondement.

L'un des problèmes auxquels on se heurte lorsqu'on entend des exposés ayant trait à une vaste organisation complexe comme la Fonction publique du Canada est qu'on y généralise sans contrainte. Il existe un modèle de la fonction publique, un vaste paradigme. Il existe un système, et nous savons que, depuis au moins 300 ans, on accuse les *apparatchiks* de tromper l'humanité. Adam Smith, par exemple, a déclaré que les *apparatchiks* n'hésiteraient pas à tout mettre en oeuvre pour détruire l'économie politique.

Nous avons étudié des chiffres relatifs à la catégorie de gestion pour divers ministères et organismes du Canada. Un point devient très évident: cette catégorie est extrêmement trompeuse. Par exemple, nous constatons qu'on trouve 20 gestionnaires aux Archives publiques du Canada et 20 au ministère de la Justice. On en vient à se demander si la catégorie des «gestionnaires» est suffisamment précise pour être utile à nos réflexions. À quels ministères du gouvernement du Canada croyez-vous que ce dont vous nous avez avisés ce matin s'applique le mieux? Nous laisserons les gestionnaires, autrement dit les officiers de front, prendre les décisions. Est-ce Travaux publics Canada? Si c'est ce que vous répondez, je peux comprendre votre point de vue. Combien d'autres ministères—Finances, par exemple, Transports, Santé et Bien-être social—correspondent au paradigme dont vous avez parlé ce matin? Lesquels y correspondent le mieux? Lesquels, au contraire, n'y correspondent pas du tout?

M. Scott: Vous avez mis le doigt sur un aspect particulièrement complexe du problème. Pour le moment, l'un des avanta-

[Text]

2000 at the moment is that it is not highly defined or centrally controlled. The central controls—whether this was intended or not is hard to say—do not seem to have worked very well. What is happening is that different departments are reacting in different ways, which is, in my judgment, the way it will work out properly anyway, because you cannot centrally define how management will work because the departments are so different.

Look at, for example, the Customs and Excise Department or the Immigration Department. You will find, as I am sure you have in the past when you think about it, that necessity has forced a lot of management decisions down to the front line in those organizations. Notwithstanding that we get three or four spectacular mistakes coming from those departments, the reality is they go through tens of thousands of transactions a day and do it well with generally lower ranking people in the system making what must be reasonably good decisions. So I think each department has to adjust in its own way. For some it will be much more difficult than others.

I would like to go back to something you said earlier that I think is important, when I was talking about the limits on the giants, if you like. It was not that long ago that you heard reference to these famous mandarins from the past, the ones on whom the books report that it was their leadership or direction that resulted in this transaction taking place or the building of this dam or which caused a great breakthrough in cheap energy or whatever. If you look at those same situations today, and even if you had that same individual, even if that individual's department was the lead department in that particular area, that person would not be able to move without potentially the approval of four other departments with four different agendas. That is where the system now becomes tangled up. Mr. Zussman has made a substantial part of his career studying and working on public service issues.

Senator Stewart: I would like to go back to my question. You said in your answer that empirical forces require a department, like Customs and Excise, to allow decisions to be made at the local level. One of the changes being advocated in this change of management culture is to allow that to happen. In which departments do you think empirical forces, in the past and at present, have not lead to the devolution of authority so that that particular department is not serving the public as well as it might? In which departments—we have acknowledged that there is great diversity—will this change work the greatest improvement in service to the public?

Mr. Scott: I am not sure that I can answer you directly. Let me ask this question, to give one example: How much flexibility does a regional office, a small local office, have to make on-the-spot judgments in relation to unemployment insurance? If someone comes in and is genuinely screwed up, does the employee have the right to make a judgment—notwithstanding that the paper work does not seem to be clear and that the per-

[Traduction]

ges de FP 2000 est qu'elle n'est pas très bien définie et que son contrôle n'est pas centralisé. Les contrôles centraux—il est difficile de préciser s'ils étaient délibérés ou non—ne semblent pas avoir très bien fonctionné. En fait, divers ministères réagissent de diverses façons, ce qui est, à mon avis, le résultat idéal, étant donné que, de toutes façons, la grande diversité des ministères empêche de préciser une méthode unique de gestion.

Prenons, par exemple, la direction des Douanes et accises du ministère de l'Immigration. Vous constaterez—je suis certain que vous l'avez déjà observé, si vous y pensez bien—que, par la force des choses, bon nombre de décisions ayant trait à la gestion ont dû être prises par le personnel de première ligne de ces organisations. Sans tenir compte des trois ou quatre erreurs spectaculaires commises dans ces ministères, ils effectuent en fait des dizaines de milliers de transactions par jour et s'en acquittent bien, grâce aux décisions plutôt efficaces prises, généralement, par le personnel des niveaux inférieurs de l'organisation. Je crois donc que chaque ministère doit s'adapter à sa façon. Certains éprouveront beaucoup plus de difficulté que d'autres.

J'aimerais revenir à quelque chose que vous avez affirmé plus tôt qui, selon moi, a de l'importance, en ce qui concerne, si l'on veut, les limites imposées aux géants dont je parlais. Il n'y a pas si longtemps, on vous parlait de ces célèbres mandarins du passé, ceux dont, dans les livres, on disait que le leadership ou les qualités de dirigeants avaient permis de réaliser telle transaction, entraîné la construction d'un barrage quelconque ou contribué à une importante découverte dans le secteur de la conservation de l'énergie, etc. Dans des contextes identiques aujourd'hui, même si la même personne occupait la même fonction qu'à l'époque au sein du ministère responsable de ce secteur particulier, cette personne serait incapable d'agir sans l'approbation de jusqu'à quatre ministères appliquant des programmes différents. C'est là que le système s'emmêle. M. Zussman a consacré une grande partie de sa carrière à étudier les problèmes de la fonction publique et à tenter de les résoudre.

Le sénateur Stewart: J'aimerais revenir à ma question. Vous avez déclaré dans votre réponse que les forces empiriques ont besoin d'un ministère, comme Douanes et accises, pour autoriser la prise de décisions à l'échelle locale. L'un des changements que préconise la modification de la culture de gestion consiste à rendre cette situation possible. Dans quel ministère croyez-vous que les forces empiriques, dans le passé et actuellement, n'ont pas mené à la dévolution de l'autorité, de sorte que ce ministère particulier ne sert pas le public aussi bien qu'il le devrait? Dans quels ministères— nous avons admis qu'ils étaient très variés—ce changement permettra-t-il la plus grande amélioration du service au public?

M. Scott: Je ne suis pas certain de pouvoir vous répondre directement. Laissez-moi poser la question suivante pour donner un exemple: de quel degré de souplesse un bureau régional, un petit bureau local, dispose-t-il pour prendre des décisions immédiates en matière d'assurance-chômage? Si un client lui expose une situation pour le moins irrégulière, l'employé a-t-il le droit de porter un jugement—sans compter le fait que les

[Text]

son does not appear to have had the flow of any benefits for any particular time—and to grant interim payments without going through tons of paper work and perhaps prolonging misery? I would argue that that flexibility does not exist now. Yet, in 99 cases out of 100, that might not be a much more difficult decision than determining whether they are going to open your box or a fellow senator's box at the border.

I am not an expert on the day-to-day activities of each one of these areas, but I am aware from talking to many people in the public service that there is a lot of restriction in these areas. We have to recognize it.

IBM, for example, used to have the toughest rules in the book because they were dealing with very expensive equipment. I am at a loss for exactly the right terminology but in terms of their management structure some of their lowest level people are now capable of making a decision on the spot to take out that piece of machinery and put another one in, no charge. They were scared to death when they made that decision, notwithstanding all the studies they had done that told them things would be all right. Their experience has been extremely good. They find that their customer satisfaction has shot way up in relation to others. They have also found that those employees have now a very new concept of their role and responsibility. Because they know they can make those decisions they think very hard about how to make them and how to execute them.

Senator Stewart: Mr. Scott has taken a major system, IBM, and carried that model into the public service. What happens in IBM if you get someone who throws out a lot of expensive equipment and replaces it with a lot of expensive equipment? He is costing the company a lot of money. At some point someone will say, "You are being too accommodating, too quick to throw out equipment." There is the mark of restraint that the company will eventually assert. What happens in the Department of Public Works, for example, if local managers, besieged by very impressive fishermen orators, go around building a lot of breakwaters and doing a lot of dredging and the bill eventually comes to Ottawa? What causes them to get fired, as they would be fired at IBM?

Professor David Zussman, Dean of the Faculty of Administration, University of Ottawa: One of the things you do is hold people to account for their performance. One of the reasons why we had so much trouble with your previous question as to which departments would most benefit from changes is that basically all departments are run in the same way. They are all constrained in the same way, basically by central agencies. Part of the thrust of PS 2000 is to recognize that some departments are service oriented, some are policy oriented and some are central control agencies. Part of the PS 2000 philosophy is to allow each of these types of departments to develop its own operating rules so that individuals out there in the service sec-

[Traduction]

documents ne semblent pas précis et que la personne n'a apparemment reçu aucune prestation—et d'autoriser des prestations intérimaires sans remplir des tonnes de formulaires, risquant ainsi de prolonger une situation désagréable? Je doute qu'on dispose de ce genre de souplesse actuellement. Pourtant dans 99p. 100 des cas, cette décision pourrait être aussi simple que de décider si on ouvrira votre coffre ou celui de l'un de vos collègues sénateurs à la frontière.

Je ne suis pas un spécialiste des activités journalistiques de chacun de ces secteurs; toutefois, mes discussions avec bien des membres de la fonction publique m'ont appris que ces domaines sont soumis à un grand nombre de restrictions. Nous devons le reconnaître.

IBM, par exemple, appliquait autrefois les règlements les plus sévères, étant donné que cette société s'occupait de matériel très coûteux. Je ne connais pas bien la terminologie exacte, mais en ce qui concerne son cadre de gestion, certains employés des niveaux inférieurs sont maintenant en mesure de décider sur place de remplacer gratuitement une pièce par une autre. Même si toutes les études qu'ils avaient effectuées leur avaient appris qu'il n'y avait aucune crainte à avoir, ils étaient terrifiés au moment de prendre cette décision. Leur expérience s'est révélée très favorable. La société s'aperçoit que cette expérience leur a permis d'atteindre un degré de satisfaction de la clientèle bien supérieur à celui qu'obtiennent leurs concurrents. Elle a également observé que ses employés ont maintenant une conception très nouvelle de leur rôle et de leurs responsabilités. Étant donné qu'ils savent comment prendre ce genre de décision, ils pensent beaucoup à la façon de les prendre et les exécuter.

Le sénateur Stewart: M. Scott a pris l'exemple d'une organisation importante, en l'occurrence IBM, et a appliqué ce modèle à la fonction publique. Qu'arrive-t-il chez IBM si quelqu'un jette un grand nombre d'appareils coûteux pour les remplacer par du matériel aussi coûteux? Il entraîne des coûts importants pour l'entreprise. Tôt ou tard, quelqu'un accusera cette personne d'être trop obligeante et de jeter l'équipement trop rapidement. La société finira par appliquer des restrictions. Qu'arrive-t-il aux Travaux publics, par exemple, si des gestionnaires locaux, gagnés par le discours très convaincant de quelques pêcheurs, entreprend la construction de nombreux barrages et de vastes travaux de dragage et que la facture aboutit à Ottawa? Pour quelles raisons peuvent-ils être congédiés, comme ils le seraient chez IBM?

Professeur David Zussman, Doyen de la faculté d'administration, Université d'Ottawa: Vous pouvez notamment obliger les employés à rendre compte de leur rendement. Une des raisons pour lesquelles votre question précédente nous a posé tant de problèmes concernant ceux des ministères qui profiteraient le plus des changements est que tous les ministères sont essentiellement administrés de la même façon. Ils sont contrôlés de la même façon, essentiellement par des organismes centraux. FP 2000 vise entre autres à reconnaître que certains ministères sont orientés vers le service, tandis que d'autres sont axés sur les politiques et que certains équivalent à des organismes de contrôle centraux. Une partie du principe de FP 2000 est de permettre à chacun de ces types de ministère d'élaborer ses

[Text]

tor, for instance, can make these types of decisions and therefore be held accountable.

The tricky thing in this whole exercise is to find systems that are not onerous, that are not too omnipresent but will hold people to account for excesses or egregious errors. That is the challenge that PS 2000 must face. PS 2000 is only following much of what has been happening in the private sector in the last decade, as large organizations like IBM have learned that central control exercised both in the public and private sector has kept the organizations from being as efficient and effective as they could be. The risk that one runs in this new philosophy is that perhaps more mistakes will be made. But I think it offers an opportunity for finding new ways of holding people to account. IBM will operate much the same as the public service in that decisions will be rendered and decisions taken, and at some point in the exercise people will be held to account and sanctions applied, if they have either exceeded their mandate, broken the rules or whatever.

Mr. Scott: I do not think we would ever agree that a fisheries officer ought to be able to authorize the building of a new wharf or the total repair of one. On the other hand, in the realm of day-to-day responsibilities things may be made much easier for them to call shots that would normally fall within their realm of competence without going through a great deal of paper work to resolve a problem. If, for example, somebody fished 5 minutes overtime or five minutes under time they would not have to file reams of paper.

Senator Stewart: They do not do that now.

Mr. Scott: Of course they do not, but that changes their attitude to the job and impacts on morale.

Senator Marsden: I obviously agree with much of the objectives of the Public Policy Forum. Things are changing very rapidly and the public service has to change. I continue to be distressed by what I think are major contradictions lying at the heart of the argument. Let me put them forward. Your statement, as opposed to your more recent answers, I must say, makes me squirm for these reasons: You start out, for example, by saying you are nonpartisan or multipartisan, as though that were a desirable thing. You object to the partisanship in Parliament, but you know as well as we do why Parliament is a competitive system in responsible government. You want an opposition. Do you not want competition? Is that not part of what you are looking at? Then you go on to say that you hope that partisan sentiments will not derail the legislation, as though there were something desirable about having something rushed through without genuine criticism. In other words, it sounds to me—and I am sure you did not intend it—in the way you phrased things that you think if any of us object we are being partisan, as opposed to having genuine concerns about the legislation. That is troubling.

[Traduction]

propres règles de fonctionnement, de façon à permettre aux personnes oeuvrant, par exemple, dans le secteur des services à prendre ce genre de décisions et ainsi à les obliger à rendre compte de leur travail.

Ce qui est embêtant dans toutes ces démarches est de trouver des systèmes qui ne soient ni trop coûteux ni trop omniprésents, mais qui tiennent les employés responsables des excès ou des erreurs flagrantes. Voilà le défi que doit relever FP 2000. FP 2000 s'inspire simplement en grande partie de l'évolution du secteur privé au cours de la dernière décennie, étant donné que les vastes organisations comme IBM ont appris que les contrôles imposés tant dans le secteur public que dans le secteur privé avaient empêché les organisations d'être aussi efficaces qu'elles auraient pu l'être. Ce nouveau principe entraîne un risque d'erreur accru. Je crois toutefois qu'il offre l'occasion de trouver de nouvelles façons de demander des comptes au personnel. IBM fonctionnera en grande partie de la même façon que la fonction publique, c'est-à-dire que des décisions seront rendues et d'autres seront prises et qu'à un moment donné les employés devront rendre des comptes; des sanctions seront appliquées s'ils ont débordé leur mandat, violé les règlements, etc.

M. Scott: Je ne crois pas que nous acceptons jamais qu'un agent des pêches puisse autoriser la construction ou la réparation d'un quai. Par contre, dans le contexte des responsabilités journalières, on pourrait leur faciliter la prise de certaines décisions relevant normalement de leur compétence sans qu'ils aient à remplir une quantité considérable de formulaires pour résoudre un problème. Si, par exemple, quelqu'un pêchait pendant 5 minutes de trop ou de moins que le temps autorisé, il n'aurait pas à fournir des rames de papier.

Le sénateur Stewart: Ils ne le font pas maintenant.

M. Scott: Bien sûr que non, mais cela change leur attitude face au travail et influe sur leur moral.

Le sénateur Marsden: Je suis évidemment d'accord avec une grande partie des objectifs du Forum sur la politique publique. La situation évolue très rapidement, et la fonction publique doit s'y adapter. Je suis toujours déroutée par ce que je crois être des contradictions majeures qui touchent le cœur du débat. Permettez-moi de vous les exposer. Contrairement à vos dernières réponses, votre affirmation, je dois l'avouer, m'embête trop pour les raisons suivantes: vous commencez, par exemple, par affirmer que vous êtes impartial ou que vous appuyez plusieurs points de vue, comme si cela était une chose souhaitable. Vous vous opposez à la partialité au Parlement, mais vous savez aussi bien que nous que le Parlement est un organe compétitif dans un gouvernement responsable. Vous voulez qu'il y ait une opposition. Ne voulez-vous pas de concurrence? Cela ne fait-il pas partie de ce que vous étudiez? Vous affirmez ensuite que vous espérez que les sentiments partisans ne feront pas dévier la loi, comme s'il y avait quelque chose de souhaitable à faire accélérer le processus d'adoption d'une loi sans faire l'objet de critiques réelles. Autrement dit, la façon dont vous vous êtes exprimé m'a donné l'impression et je suis certaine que ce n'était pas votre intention—que vous croyez que certains d'entre nous se défendent d'avoir un esprit

[Text]

You said at one point in your statement that you understand that the public service is different from the private sector, but you consistently draw on these multinational private sector models. The private sector, at least in your statement, is very narrowly defined. For most of us the private sector is citizen groups—I mean, most of our work is dealing with refugees, unemployment insurance and people in our citizen group who cannot get their grandmother into the country. That is what parliamentarians do. You talk about Alan Taylor. That is fine, but it does not seem to me to be congruent with the objectives we would share about improving what is going on. Again, I do not understand what you are saying. On the one hand you are saying you recognize that the public sector is different. On the other hand, you consistently refer to these multinational businesses—not local businesses; you are not talking about furniture factories that have closed or the small Canadian enterprises but about multinational businesses. I am puzzled by that.

I wonder if it is perhaps because you have not spelled out for us, at least this morning, this contemporary dilemma we all face as multinationals go way over the heads of local or national governments. The public service is of course, by definition, dealing with some kind of bound government system. Political scientists are looking at this as an interesting and sophisticated way and I wonder if you are too.

One could go on and on. You use the terms “customers” and “clients”; what about “citizens”? I find it offensive to be thought of as a client of government. I am not; I am a citizen. The cases I am dealing with now of people who cannot get landed immigrant status—they are not clients, by golly, and the way they are treated is very poor. So I find all kinds of contradictions in what you are saying, which leads me to believe that really your message is of a special interest group who wants an intensification of control by the old elite. This is like reading Bismarck, using twentieth century language. I wonder if you have a more imaginative view. How much of a transition is this? Is there not something that goes beyond old nineteenth century bureaucracy and twentieth century clothes as a way of becoming efficient and effective in producing public service? Give us something better than you have given us.

Mr. Scott: I will certainly try. Let me start by dealing with the nonpartisan thing because it gave me some difficulty and I was trying to engineer it in a way to make a point. Obviously I am not exactly an innocent when it comes to partisan matters, nor is Mr. Zussman, nor most people involved in the public policy forum. There is this expression that I have always disliked, “They rose above partisanship to do something good”. I think a lot of good comes out of partisanship. We are trying to say that partisanship, as it is intended to deal with public ser-

[Traduction]

partisan, mais bien des préoccupations réelles au sujet de la loi. Cela est troublant.

Vous avez affirmé, au cours de votre déclaration, que la fonction publique était différente du secteur privé; toutefois, vous utilisez continuellement des modèles de multinationales du secteur privé. Le secteur privé, du moins dans votre déclaration, a une définition très restreinte. Pour la plupart d'entre nous, le secteur privé représente des groupes de citoyens... Je veux dire que la plus grande partie de notre travail s'effectue auprès de réfugiés et de prestataires de l'assurance-chômage et que les citoyens dont nous nous occupons sont incapables de faire venir leur grand-mère au pays. Voilà ce que font les parlementaires. Vous parlez d'Alan Taylor. C'est bien, mais cela ne me semble pas correspondre aux objectifs que nous partageons en vue d'améliorer la situation. Encore une fois, je ne comprends pas ce que vous dites. D'une part, vous affirmez reconnaître que le secteur public est différent. D'autre part, vous faites continuellement référence à des multinationales plutôt qu'à des entreprises locales; vous ne parlez ni des manufactures de meubles qui ont fermé leurs portes, ni des petites entreprises canadiennes, mais de multinationales. Cela me rend confuse.

Je me demande si ce n'est pas parce que vous ne nous avez pas expliqué en détail, du moins ce matin, ce dilemme auquel nous nous heurtons tous de nos jours du fait que les multinationales outrepassent largement les autorités locales ou nationales. Bien entendu, la fonction publique doit, par définition, répondre à un type d'appareil gouvernemental restreint. Les spécialistes de la politique jettent un regard intéressé et sophistiqué sur cette question; je me demande si vous en faites de même.

On pourrait s'éterniser sur le sujet. Vous utilisez le terme «client»; je trouve insultant d'être considéré comme un client du gouvernement. Ce n'est pas mon cas; je suis une citoyenne. Les dossiers dont je m'occupe actuellement ont trait à des gens qui ne peuvent obtenir le statut d'immigrant ayant reçu le droit d'établissement; ma foi, ce ne sont pas des clients, et on les traite de façon très médiocre. Je constate donc toutes sortes de contradictions dans vos déclarations, ce qui me porte à croire que vous transmettez le message d'un groupe ayant des intérêts particuliers désireux de voir s'intensifier le contrôle détenu par l'ancienne élite. C'est comme si on lisait Bismarck, rédigé dans la langue du XX^e siècle. Je me demande si vous avez un point de vue plus imaginaire. Jusqu'à quel point s'agit-il d'une transition? N'existe-t-il pas un meilleur moyen de rendre la fonction publique efficiente et efficace que de simplement déguiser les procédures administratives du XIX^e siècle en pratiques du XX^e siècle? Proposez-nous quelque chose de mieux.

M. Scott: Je vais sûrement essayer. J'aimerais commencer par aborder la question de l'impartialité, étant donné qu'elle m'a posé certains problèmes et que j'essayais de la formuler de façon à prouver un point. Manifestement, je ne suis pas tout à fait innocent lorsqu'il s'agit de parti pris; mais M. Zussman ne l'est pas plus, ni la plupart des participants au Forum sur la politique publique. Il y a une expression que je n'ai jamais aimée: «Ils se sont débarrassés de leurs partis pris pour accomplir de bonnes choses». Je crois que la partialité offre de nom-

[Text]

vice issues, has been to emphasize the negative on a constant basis, because the negative is the most rewarding in terms of debate and message sending in the political system. So to some degree we have to have good, rational discussions. There is no reward I know of for most politicians in talking about management systems. On the other hand, if there is no dedication in talking about those things to some degree, then I do not think we give a very positive message to the kinds of reforms and morale we need to build up if our public service is to be really responsive to the public needs.

I share your difficulty with the word "client". It is hard to know. We have tended to use it because it is kind of convenient. We are not a speaking voice for the multinationals. The trade unions that belong with us would not be too amused at that suggestion, nor would they stay on our board for very long.

Senator Marsden: They too are multinationals. I am going beyond the narrow definition. It is the concept of how the world economy is moving.

Mr. Scott: To that extent it is absolutely crucial to make sure that instead of running off in different directions it is all coming together. One of the studies we are doing right now relates to cross-border shopping, on which we have been, again, called in because of our nonpartisan nature. That is because everyone knows we have so many political conflicts that we will do our best to try not to let them enter into the collection of information that goes into the assessment, although, no doubt, whatever is said that comes out the other end will be dealt with on a very partisan basis by the various interest groups who called on us to do the study. So I think we do a number of constructive things along those lines. I want to deal with the multinationals. I had very good reason for talking about the Royal Bank, Pratt and Whitney and so on, and that is not because we think they are the pattern or that you can copy them as to how to run government. That would be ludicrous. I have been in government too long to believe that.

On the other hand an awful lot of what government does is somewhat parallel. We have huge units of bureaucracy that do nothing else but pump out cheques, answer phones and talk to people. So do banks answer phones and talk to people. Now it has become de rigueur and competition for them to tell them how user-friendly they are as opposed to their opponents.

A little bit of that kind of competition within those elements of our public service that are, from day to day, in public contact would be highly desirable. I do not think it is because the public service does not want to do it, but with their wonderful

[Traduction]

breux avantages. Nous tentons de dire que la partialité, appliquée aux problèmes touchant la fonction publique, a eu pour conséquence de faire constamment ressortir l'aspect négatif, étant donné que le côté négatif est le plus efficace en ce qui concerne les discussions et la transmission de messages dans les systèmes politiques. Nous devons donc, jusqu'à un certain point, avoir de bonnes discussions logiques. En ce qui me concerne, et pour la plupart des hommes politiques, on n'accomplit rien en discutant de systèmes de gestion. Par contre, si on ne montre pas le moindre engagement à aborder ces sujets, alors je ne crois pas que nous communiquions un message très positif concernant les types de réforme que nous devons effectuer et l'état d'esprit que nous devons inculquer, si nous voulons que la fonction publique soit vraiment à l'écoute des besoins de la population.

J'éprouve le même problème que vous au sujet du terme «client». On peut difficilement savoir. Nous avons eu tendance à l'utiliser parce qu'il convient d'une certaine façon. Nous ne représentons pas les opinions des multinationales. Cette suggestion ne plairait pas beaucoup aux syndicats qui nous sont affiliés; ils ne siègeraient pas à notre conseil très longtemps.

Le sénateur Marsden: Ce sont aussi des multinationales. Je dépasse la définition stricte. Il s'agit du concept de l'évolution de l'économie mondiale.

M. Scott: Dans ce cas, il est absolument essentiel de s'assurer qu'au lieu de s'éparpiller elle soit centralisée. L'une des études que nous effectuons actuellement concerne la question du magasinage chez nos voisins du sud, où on nous a, encore une fois, demandé d'intervenir du fait de notre nature impartiale. C'est parce que chacun sait que nous sommes affligés par un si grand nombre de conflits politiques que nous ferons de notre mieux pour les empêcher de s'étendre à la cueillette d'information aux fins de l'évaluation, même si, sans aucun doute, quels que soient les résultats, ils seront abordés de façon très partielle par les divers groupes de défense d'intérêts qui nous ont chargés de l'étude. Je crois donc que nous sommes responsables d'un certain nombre de réalisations constructives dans ce secteur. Je veux parler des multinationales. J'ai d'excellentes raisons de parler de la Banque Royale, de Pratt & Whitney, etc.; ce n'est pas parce que nous croyons que ces sociétés représentent un modèle, ni qu'on puisse s'en inspirer pour administrer un gouvernement. Ce serait aberrant. Je travaille au gouvernement depuis trop longtemps pour le croire.

Par contre, une grande part des activités du gouvernement s'apparentent d'une certaine façon à ce mode de fonctionnement. Nous disposons d'immenses unités administratrices qui ne font rien d'autre que de préparer des chèques, de répondre au téléphone et de parler aux gens. Les banques, elles aussi, offrent ce genre de service. Il est maintenant devenu de rigueur qu'elles disent à leurs clients combien leurs services sont faciles à utiliser; elles ont aussi souvent recours à cette pratique pour affronter la concurrence.

Il serait très souhaitable que l'on retrouve un petit peu de cette concurrence parmi les éléments de notre fonction publique qui ont des rapports journaliers avec le public. Je ne pense pas que ce soit parce que la fonction publique ne veut pas s'y prêter, mais que ce sont plutôt leurs merveilleux livres de

[Text]

rule books, reporting systems, and mechanisms in place they are forced to be in many respects publicly unfriendly.

We began all these sessions by saying—and the private sector players agree—that they are not here to tell Supply and Services how to issue cheques. They are here to talk about the experience, the cultural renewal they went through and some of the things that were important—what it did for morale, for new systems—and to share those kinds of experiences, with the object of saying, “If anything is useful to you, you are welcome to have it. If not, so be it.

I did not emphasize it in my remarks, but we run a double program, a program which is defined, in effect, to expose the public sector to private sector operations so they can look at it and see how they think and operate. If they want to choose something to take, so much the better. We also run the program the other way round. We take senior executives and let them spend two days with the Department of Communications or Supply and Services to try to understand all the constraints they have. Then everyone sits around at the end of the day and talks about management systems. The last thing we are trying to do is force one culture on top of the other.

The one thing I want to say is that we instill the attitude to constantly look at yourself, reform yourself and keep up to date with yourself, keep up to date with the movements around you so you can better serve clients. In the case of the government, the clients are the public. So too, government should constantly be encouraged to better serve the public, not better serve the paperwork that currently tends to dominate so much of their time, or better serve the other government department, which happens so much of the time.

Professor Zussman: I am sorry you object to the use of the words “client” and “customer”. One of the advantages of using this sort of terminology is that it allows us to compare what the public service does with lots of other organizations which characterize interaction between a provider of service and someone who receives it. It is only a handle, if you like, with which we can then make some useful comparisons and observations. One of the problems with the federal public service over the 1970s was that it lost sight of the fact that a large part of what it does is to provide service to citizens, if you like. It became very preoccupied with the development of the system and the protection of itself, if you like, in large part because of the attacks of the Auditor General but also because, and I pick up on Senator Stewart’s earlier comments, the government became more complex and it had to spend so much more of its time servicing the system it had created. So I think it got away from this notion of providing service to citizens.

What is happening now is that, because the private sector has lead this change, there is much the public sector can bor-

[Traduction]

règlements, leurs systèmes de production de rapports et leurs mécanismes en place qui les forcent à être, à bien des égards, désagréables envers le public.

Au début de toutes ces séances, nous avons affirmé—et ils en conviennent—que les intervenants du secteur privé n’étaient pas ici pour apprendre au personnel d’Approvisionnement et services à émettre des chèques. Ils sont ici pour parler de leurs expériences, du renouvellement culturel qu’ils ont vécu et de certains éléments qui ont eu de l’importance, au point de vue du moral et des nouveaux systèmes, pour partager ce genre d’expérience et nous dire qu’ils mettaient toute leur expérience à notre disposition.

Je n’ai pas souligné ce point dans mes remarques, mais nous appliquons un double programme, un programme qui, par définition, expose en fait le secteur public aux activités du secteur privé pour lui permettre de l’étudier et de voir sa façon de penser et de fonctionner. Tant mieux s’ils décident d’emprunter un élément quelconque. Nous appliquons aussi le programme dans le sens inverse. Nous envoyons des membres de la haute direction passer deux jours au ministère des Communications ou d’Approvisionnement et services pour tenter de comprendre toutes les contraintes auxquelles ils doivent se soumettre. À la fin de la journée, tout le monde se réunit et discute des systèmes de gestion. Nous ne voulons surtout pas tenter d’imposer une culture à une autre.

Le point que je tiens à souligner est que nous incitons les gens à constamment à avoir un regard introspectif, à modifier leur comportement, à bien se connaître et à se tenir au fait des changements qui se produisent autour d’eux, de façon à mieux servir les clients. En ce qui concerne le gouvernement, le public représente la clientèle. Le gouvernement devrait donc être constamment encouragé à mieux servir le public, plutôt qu’à s’efforcer d’améliorer les procédures administratives auxquelles il a actuellement tendance à consacrer tellement de temps, ni à fournir un meilleur service aux autres ministères, ce qui se produit bien souvent.

Professeur Zussman: Je suis désolé du fait que vous vous objectiez à l’utilisation du terme «client». L’un des avantages qu’offre ce genre de terminologie est qu’elle nous permet de comparer les activités de la fonction publique à celles de bon nombre d’organisations où l’on trouve une interaction entre un fournisseur de services et celui qui les reçoit. Ce n’est qu’un instrument, si l’on veut, que l’on peut ensuite utiliser pour formuler certaines comparaisons et observations utiles. Un des problèmes relevés au sein de la fonction publique fédérale au cours des années 70 est qu’on y a perdu de vue le fait qu’elle vise avant tout à fournir des services aux citoyens. Elle est devenue très préoccupée par l’évolution du système et sa propre protection, si on veut, en grande partie à cause des critiques du Vérificateur général, mais aussi, parce que, pour reprendre le commentaire du sénateur Stewart, le gouvernement est devenu plus complexe et il a dû consacrer tellement plus de temps à servir le système qu’il avait créé. Je crois donc qu’il s’est éloigné de cette notion de prestation de services aux citoyens.

Voici ce qui arrive maintenant: étant donné que le secteur privé a amené ce changement, il peut prêter bien des choses au

[Text]

row from. In other words, let us not develop a whole new way of looking at this issue. This, to a large extent, is what PS 2000 is about. One of its major task force reports is, as you recall, on service to the client. I do not think there is much that is objectionable in terms of what they say in their reports, in the sense that they are trying to provide a service at a higher standard than they have in the past. I think that is a very laudable goal.

We often borrow from the private sector. I think anyone who has studied private sector or public sector management in any great detail quickly recognizes that management in the public sector is much more difficult to do, and much more complex. The difficulty is, to a large extent, because of the very complex accountabilities that are involved and the complexity largely because, again, of overlapping jurisdictions, the distances involved, the multiplicity of product and services and such things. As soon as you start looking at it, you discover that in fact the public service as a management organization offers many more interesting opportunities for debate and discussion because it is so much more complex.

Mr. Scott: I would add, on a personal note, that one of the questions I was most commonly asked when I left government service was what it was like to be in the real world. I shocked most people by saying that I had left the real world. I work as long hours now as I did then, but I have a lot more thinking time and a lot less pressure. It is much easier to deal with. On the other hand, it is not nearly as interesting as it used to be.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I have some points that I would like to explore under three headings. One is a bit of a carry over from this discussion. It is a theoretical question or principle. I am curious about a couple of macroscopic questions and a few microscopic questions.

Let me put a simple question such as this. I am following somewhat the questions asked by Senator Marsden and Senator Stewart. Do you see a difference between Mary Doe applying for a job in the public service of Canada and Mary Doe applying for a job with IBM, for example? Do you see a difference in terms of the nature of her work and her service as a public servant as opposed to that of a worker in IBM, General Motors or some other private sector for-profit organization?

Mr. Scott: I have thought of the question in terms of my two daughters, as a matter of fact. So I do not mind getting off the topic of Mary Doe.

I can think of no more interesting and challenging job than being in government. Of course, there is a wide range as to what is in government. If you ask me broadly, would I encourage my daughter to go into the public sector or the private sec-

[Traduction]

secteur public. Autrement dit, évitons d'élaborer une façon toute nouvelle d'étudier cette question. C'est, en grande partie, la raison d'être de FP 2000. Un des principaux rapports des groupes de travail qu'elle comprend porte, comme vous vous en souviendrez, sur le service à la clientèle. Je ne crois pas que les rapports contiennent beaucoup d'éléments auxquels on peut s'objecter, en ce sens qu'ils tentent de fournir un service de meilleure qualité que celui qu'ils offraient autrefois. Je crois que cet objectif est très louable.

Nous empruntons souvent du secteur privé. Je crois que quiconque a étudié la gestion du secteur privé ou du secteur public de façon détaillée se rend rapidement compte du fait que, dans le secteur public, la gestion est beaucoup plus difficile, beaucoup plus complexe. La difficulté tient, dans une large mesure, aux responsabilités très complexes qui entrent en jeu ainsi qu'à la complexité liée pour une bonne part aux sphères de compétences qui se regroupent, aux distances qui entrent en jeu, à la multiplicité des produits et des services, et à des éléments de ce genre. Dès que l'on se penche sur la question, on découvre qu'en fait la fonction publique, en sa qualité d'organisme de gestion, présente nombre de possibilités intéressantes de tenir des débats et des discussions, en raison de sa si grande complexité.

M. Scott: J'ajouterais personnellement que l'une des questions que l'on m'a posées le plus souvent lorsque j'ai quitté la fonction publique c'est: «Comment ça se passe, dans le vrai monde?» J'ai consterné bien des gens en répondant que je venais de quitter le vrai monde. Je travaille pendant un nombre d'égal d'heures par jour, mais je dispose de beaucoup plus de temps pour penser, et je dois faire face à beaucoup moins de pression. C'est beaucoup plus facile. D'un autre côté, ce n'est pas aussi intéressant que ça l'était.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, il y a certains points sur lesquels j'aimerais me pencher, et qui se répartissent en trois catégories. L'un d'eux découle, d'une certaine façon, de la discussion que nous avons. Il s'agit d'une question théorique ou d'une question de principe. J'aimerais poser quelques questions d'ordre macroscopique, et quelques-unes d'ordre microscopique.

Je vais commencer par une question simple: je comprends assez bien les questions qu'ont posées le sénateur Marsden et le sénateur Stewart. Croyez-vous qu'il existe une différence entre Marie Untel, qui présente une demande d'emploi dans la fonction publique du Canada, et Marie Untel qui présente une demande d'emploi chez IBM, par exemple? Croyez-vous qu'il existe une différence au plan de la nature du travail et les tâches qu'elle doit accomplir à titre de fonctionnaire, par rapport à ce qu'elle accomplirait si elle travaillait chez IBM, General Motors ou un autre organisme à but lucratif du secteur privé?

M. Scott: J'ai envisagé la question en pensant à mes deux filles, en fait. Ainsi, ça ne me dérange pas de laisser de côté le cas de Marie Untel.

À mon avis, il n'y a pas d'emploi plus intéressant et plus stimulant que celui de fonctionnaire. Évidemment, le travail effectué au sein du gouvernement est fort diversifié. Si l'on me demande de façon générale si j'encouragerais mes propres fil-

[Text]

tor, assuming that in giving my advice I felt they were both suitably attuned to one or other, I would find that very difficult. A few years ago I would have said, "Go into the government, whatever you do, because it is such an educational experience, and because of what you can learn and what rewards you can get. If you like it, you can stay; and if you don't you will be a much broader and better person because of it." At the moment, I am not as enthusiastic in saying that.

Senator Kinsella: Let me interrupt because I do not want to go down that avenue. This is the avenue I want to go down. Next Tuesday is Human Rights Day. We celebrate with people around the world the proclamation by the United Nations of the Universal Declaration of Human Rights. In that there is an article by which the world community recognizes as a right the right to participate in government. It is understood that a citizen has the right to participate, as a citizen, in the governance of society. Indeed, because of the Civil Service Act and various other statutes that is a justifiable right for Canadians. Every Canadian citizen has that right guaranteed by different statutes in different ways, that is the right to participate in government.

It seems to me, and this is a theory, that that work, that relationship, is radically different from the work relationship I would have if I were working for General Motors. Participating in the exercise of the right to take part in government is something quite different from the right to work, which is another right. Do you get my point?

Mr. Scott: Yes.

Senator Kinsella: What is your reflection on it?

Mr. Scott: I would say that is true, although I think it is becoming less true for positive reasons. There is no question that in terms of equality, or opportunity for equality, government has been ahead, substantially, of the private sector. That is certainly my experience. That being said, and I do not want to mention any specific companies, but I think that that attitude is rapidly changing. It is particularly noticeable in larger companies. I think it is improving on that front in the private sector, but I would certainly say that in my judgment government is better. When you get down to smaller operations, it is very hard to judge.

Senator Kinsella: From a public personnel management standpoint in public administration—that branch of public administration we might call "personnel management"—and if my hypothesis is right about the citizen's participation in the public service being qualitatively different from that of the worker in the private sector, will the principles of applied personnel management have to be radically different?

[Traduction]

les à s'orienter vers la fonction publique plutôt que vers le secteur privé, si l'on pose en hypothèse qu'en leur donnant un tel conseil, j'estime que l'une ou l'autre option leur convient également. Je crois que cela serait très difficile. Il y a quelques années, j'aurais dit: «Quoi que vous fassiez, entrez au gouvernement, parce que l'expérience est fort enrichissante, vous y apprendrez beaucoup et en retirerez beaucoup. Si vous aimez l'expérience, vous pourrez y rester; et si vous n'appréciez pas l'expérience, au moment où vous en sortirez, vos connaissances seront élargies, et l'expérience vous aura enrichies.» Pour l'instant, je ne suis pas aussi enthousiaste en faisant une telle déclaration.

Le sénateur Kinsella: Permettez-moi de vous interrompre, parce que je ne voudrais pas m'engager dans une telle voie. Voici la voie dans laquelle je voudrais m'engager. Mardi prochain, c'est la journée des droits de la personne. Nous commémorons, avec le reste du monde, la proclamation par les Nations Unies de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Dans ce document, la communauté mondiale reconnaît aux gens le droit de participer au gouvernement. Il est entendu qu'un citoyen a le droit de participer, en sa qualité de citoyen, à la façon dont est gouvernée la société. En fait, en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et de diverses autres lois, il s'agit là d'un droit justifié pour les Canadiens. Chaque citoyen canadien voit ce droit garanti par diverses lois de diverses façons—le droit de participer au gouvernement.

Il me semble—et c'est là une théorie personnelle—que ce travail, que cette relation, diffère radicalement de la relation de travail que j'aurais si je travaillais pour General Motors. Le fait d'exercer le droit de participer aux activités du gouvernement diffère énormément du droit de travailler, qui est un autre type de droit. Comprenez-vous ce que je veux dire?

M. Scott: Oui.

Le sénateur Kinsella: Qu'en pensez-vous?

M. Scott: Je dirais que cela est juste, même si je crois que ça devient moins vrai pour des raisons positives. Il ne fait aucun doute que le gouvernement a été, par le passé, bien supérieur au secteur privé sur le plan de l'équité en matière d'emploi—ou des débouchés à ce titre—à en juger d'après mon expérience personnelle—cela a certainement été le cas. Ces choses étant dites—et je ne veux pas mentionner le nom de société particulière—je crois que cette attitude est en évolution rapide. On le remarque particulièrement dans les grandes sociétés. Je crois que la situation s'améliore, à cet égard, dans le secteur privé, mais à mon avis, la situation qui prévaut au gouvernement est certainement meilleure. Dans le cas des petites entreprises, il est très difficile d'en juger.

Le sénateur Kinsella: Du point de vue de la gestion du personnel au sein de la fonction publique—ce secteur de l'administration publique que nous appelons «la gestion du personnel»—et si mon hypothèse concernant la participation des citoyens à la fonction publique est juste, et que cette participation diffère qualitativement de celle du travailleur du secteur privé, les principes qui régissent la gestion appliquée du personnel doivent-ils être radicalement différents?

[Text]

Professor Zussman: Let me try to answer that question. I think it is an intriguing question. On very quick reflection, my guess is that there is not very much significantly different between Mary Doe applying for a job in the federal public service and General Motors, in terms of the individual. However, there are some distinctions that must be drawn. Unfortunately, it often takes three to five times longer to be hired in the federal system as it does in, say, General Motors. Thus, you run the risk of sometimes losing the good Mary Does because they get frustrated. That has been a continuing problem.

Another important problem is that the public perception is that the jobs in the public service are not as interesting as they once were. So, in terms of Mary Doe, there are not as many of them as there used to be applying to the public sector.

As to the mechanisms of hiring, I do not see there being any particular difference. In one sense, though, when General Motors hires an employee, it will spend quite a bit of time trying to inculcate in them the culture of the organization. Although the federal government does not have as many explicit programs as it did in the early 1970s, there is a very important culture that Mary Doe must pick up. It is the notion of the public interest.

Senator Kinsella: It seems to me, and this gets me into my macroscopic questioning, that the goal being suggested is that PS 2000 is the vehicle to change the corporate culture of the public service of Canada. One of the techniques to do that will be to give more authority down the line and to decentralize authority to a fair degree.

In terms of the citizen as a public servant, there is an interaction that goes somewhat like this. "I, the public servant, am a citizen with the co-citizens I serve. My managers better manage me, recognizing that I am a very peculiar kind of person. I am a citizen, serving the public, and I exercise that right when I go to vote. As such, I have a particular claim on how things happen." That seems to me to be radically different from the management-by-objectives approach, or whatever other approach might be used, in terms of the productivity measure in the private sector.

I have read a lot of your literature, Professor Zussman. As you began to put together a lot of your studies, did that kind of a difference make itself apparent to you?

Professor Zussman: You are raising a very interesting question. Unfortunately, I cannot tell you that any of the things I have researched indicate to me that people see themselves as being simultaneously a citizen and a public servant. I suspect 95 per cent of public servants see themselves as doing a job.

Senator Kinsella: That raises the question that has been raised before. I will not continue much further, Mr. Chairman.

[Traduction]

M. Zussman: Permettez-moi d'essayer de répondre à cette question. Je crois qu'il s'agit là d'une question embêtante. Au pied levé, je dirais qu'il n'y a pas une grande différence, au plan personnel, entre le fait, pour Marie Untel, de présenter une demande d'emploi dans la fonction publique fédérale plutôt que chez General Motors. Toutefois, certaines distinctions s'imposent. Malheureusement, il faut souvent de trois à cinq fois plus de temps pour être engagé au sein de la fonction publique qu'il n'en faut pour obtenir un emploi, disons, chez General Motors. De ce fait, la fonction publique risque quelque fois de perdre de bonnes candidates du fait qu'elles deviennent frustrées. Le problème se pose constamment.

L'autre problème important tient à la perception du public, qui estime que les emplois au sein de la fonction publique ne sont pas aussi intéressants qu'ils l'étaient auparavant. Alors, il n'y a pas autant de candidates qui postulent un emploi au sein de la fonction publique.

En ce qui concerne les mécanismes d'engagement, je ne crois pas qu'il y ait une différence particulière. Dans un sens, toutefois, quand General Motors engage un employé, l'entreprise passe beaucoup de temps à lui inculquer la culture de l'entreprise. Même si le gouvernement fédéral ne dispose pas d'un aussi grand nombre de programmes explicites qu'au début des années 70, notre candidate, Marie Untel, doit être sensibilisée à une culture très importante: le concept d'intérêt public.

Le sénateur Kinsella: Il me semble—et je passe à mes questions d'ordre macroscopique—que l'objectif que l'on laisse entendre est le fait que FP 2000 est l'élément qui nous permettra de modifier la culture de la fonction publique du Canada. Une des techniques qui nous permettra de le faire consistera à donner plus de pouvoirs à tous les paliers et à décentraliser pour une bonne part ces pouvoirs.

En ce qui concerne le citoyen qui est fonctionnaire, l'interaction se présente un peu sous la forme suivante: «Moi, fonctionnaire, je suis un citoyen au même titre que les citoyens que je sers. Il vaut mieux que mes gestionnaires gèrent mes activités, en reconnaissant que je suis un genre de personne très particulier. Je suis un citoyen qui sert le public, et j'exerce ce droit quand je vais voter. À ce titre, je sais particulièrement bien comment les choses se passent.» Une telle approche me semble différer radicalement de l'approche axée sur une gestion par objectifs, ou de quelque autre approche qu'on peut utiliser, dans l'optique d'une évaluation de la productivité au sein du secteur privé.

J'ai lu un grand nombre des documents que vous avez produits, Monsieur Zussman. Au moment où vous avez commencé à réunir les données d'une bonne part de vos études, est-ce qu'une différence de ce genre vous est apparue de façon nette?

M. Zussman: Vous soulevez là une question très intéressante. Malheureusement, je ne peux vous dire qu'un des éléments sur lesquels j'ai axé ma recherche révèle que les gens se perçoivent à la fois comme des citoyens et comme des fonctionnaires. Je soupçonne que 95 p. 100 des fonctionnaires voient simplement qu'ils accomplissent un travail.

Le sénateur Kinsella: Cela soulève la même question qui a été soulevée auparavant. Je ne poursuivrai plus très loin, Monsieur le président.

[Text]

Canadian culture, or the Canadian community, has undergone tremendous social change in the past little while. More and more we recognize the cultural diversity of Canadian society. Therefore, part of the culture of the public service has not only to be reflective of the society at large, a multicultural society, but it has to be able to learn from that culture. It is not a question of an imposition, particularly if it focuses more on management and less on policy. The policy has been there. It has been expressed in legislation.

Professor Zussman: Exactly.

Senator Kinsella: Is that one of the ideal goals that you would hope to see achieved in terms of the new corporate culture? What is your vision of the new corporate culture?

Professor Zussman: I do not think much of the PS 2000 work encompasses the issues that you raise, except to say that much of the Public Service Commission work, and its own legislation, gives it a strong mandate to be a leading employer. Of course, in this sense, the public service is an instrument of the federal government because—

Senator Kinsella: That is what I think is one of the failures, one of the big lacunae, of PS 2000. I do not think, and you may correct me if I am wrong, that at the front end there was a special task force on cultural diversity and the new corporate culture as such.

Professor Zussman: I think that is right.

Senator Kinsella: I think that some individuals attempted to bring to the attention of others that this is pretty darn important. We have had several meetings of this committee, and while I did not keep a tally, I think I am right in saying that there was one—only one—out of many, many public servants who came as witnesses who was a member of a visible minority. She was an employee of the Senate.

Professor Zussman: I will not try to defend what it has done. However, I think the Public Service Commission would see itself as already having that mandate. As you know, it regularly reports on a number of different, let us say, special initiatives that it has, including visible minorities. As you know, it has also been under a fair amount of attack on its success in this regard.

I think the PS 2000 people would probably try to argue with you that in fact someone else is already dealing with it. One can draw one's own conclusions as to how successful it has been.

Senator Bolduc: I would like to ask Professor Zussman if he has done a follow-up survey concerning middle management attitudes.

Professor Zussman: Senator, as you know, studies were done in 1986 and 1988. I wrote last month to the Clerk of the Privy Council asking whether a study will be done in 1992.

[Traduction]

La culture canadienne, ou la communauté canadienne, a subi une évolution sociale très marquée tout récemment. De plus en plus, nous reconnaissons la diversité culturelle de la société canadienne. Par conséquent, une partie de la culture liée à la fonction publique doit non seulement traduire la diversité de l'ensemble de la société, société multiculturelle, mais elle doit elle-même apprendre de cette culture. Il ne s'agit pas là de l'imposer, particulièrement si elle fait porter l'accent davantage sur la gestion et, à un degré moindre, sur les politiques. Les politiques sont en place. Elles ont été enchâssées dans des lois.

M. Zussman: Exactement.

Le sénateur Kinsella: S'agit-il là d'un des objectifs que vous aimeriez, également, voir réaliser dans le cadre de la nouvelle culture organisationnelle? Comment envisagez-vous la nouvelle culture organisationnelle?

M. Zussman: Je ne crois pas qu'une grande part des travaux accomplis dans le cadre de FP 2000 englobent les questions que vous soulevez, à ceci près qu'une bonne part des travaux de la Commission de la Fonction publique, et sa propre législation, lui confèrent le mandat de jouer un rôle de chef de file à titre d'employeur. Évidemment, dans ce sens, la fonction publique est un instrument du gouvernement fédéral, parce que—

Le sénateur Kinsella: Voilà, selon moi, l'un des échecs, l'une des grandes lacunes, de FP 2000. Je ne crois pas—vous pouvez me corriger si j'ai tort—que sur la première ligne il y ait eu un groupe d'étude spécial chargé d'étudier la diversité culturelle et la nouvelle culture organisationnelle en tant que telle.

M. Zussman: Je crois que cela est juste.

Le sénateur Kinsella: Je crois que certaines personnes ont essayé de faire comprendre à d'autres que cette question revêt une grande importance. Notre comité a tenu plusieurs réunions, et même si je n'ai pas fait le compte, je crois que je peux dire sans craindre de me tromper qu'il y a eu un fonctionnaire—seulement un—parmi un très très grand nombre de fonctionnaires qui ont comparu comme témoins, qui faisait partie d'une minorité visible. Il s'agissait d'une employée du Sénat.

M. Zussman: Je n'essaierai pas de défendre ce qui a été fait. Toutefois, je crois que la Commission de la Fonction publique estime déjà avoir ce mandat. Comme vous le savez, la Commission présente périodiquement des rapports sur un certain nombre d'initiatives différentes, disons, spéciales, qu'elle a mises sur pied, y compris sur les minorités visibles. Comme vous le savez, la Commission a fait l'objet d'un certain nombre de critiques à cet égard.

Je crois que les responsables de FP 2000 essaieraient probablement de vous dire que, dans les faits, quelqu'un d'autre s'occupe déjà de cette question. On peut tirer ses propres conclusions du succès obtenu jusqu'ici.

Le sénateur Bolduc: J'aimerais demander à Monsieur Zussman s'il a procédé à une enquête de suivi concernant les attitudes des cadres intermédiaires.

M. Zussman: Comme vous le savez, sénateur, des études ont été réalisées en 1986 et 1988. Le mois dernier, j'ai écrit au greffier du conseil privé pour demander si une étude serait réa-

[Text]

The response I got back was that the timing may not be right at this moment, but that I guess the public service has intentions of doing a study some time soon. The answer is no. There is nothing new since 1988 in this regard.

Senator Bolduc: Were the results of your 1986 study surprising to you?

Professor Zussman: Yes, they were.

Senator Bolduc: I ask that because 30 years ago at the University of Chicago I read *Administrative Behaviour* by Robert Simon. He said in that book, which was a revolution at the time, that agents in civil service behave not according to the direction they have in terms of their leadership, but according to their own interests. That is why they have ways of protecting themselves and playing their own game within the system. That is why when I read your survey I said, "Well, it is the same thing; 20 years later we have the same result."

I asked you if you had made a follow-up survey because I expect you would find the same thing.

Professor Zussman: I'd like to make a quick rejoinder. For those who are unfamiliar with the findings, both in 1986 and 1988, though they were subject to different circumstances, we found significant differences between the public and private sectors. These were studies among managers and executives. These are not people who are lower down in organizations. These are the upper five levels in both private and public sectors. I was surprised by the strongly different perceptions.

The other interesting discovery was found in the public sector, and exclusively in the public sector. People three and four levels down had very different views, perceptions, attitudes, than those working one or two levels below the deputy minister. That surprised me.

Senator Bolduc: This is in conformity with what I said, of course. The mandarins that Dr. Stewart was talking about, they were innovators, they were policy advisors, they were near the minister, they were part of the political class. So their attitude, of course, was the same as the minister's, which is quite normal. It is still like that today, I expect, in the higher civil service.

However, we are not talking about the same type of people. We should be talking about middle management, the mass, the crowd of small managers all over the place. Did you compare those people with their counterparts in organizations of the same size?

Professor Zussman: Yes, in the private sector.

Senator Bolduc: For example, the Regional Director of Fisheries of Nova Scotia would be compared to someone working for McCain's in the same type of business?

[Traduction]

lisée en 1992. On m'a répondu que le moment n'était peut-être pas bien choisi, mais j'imagine que la fonction publique a l'intention de procéder à une telle étude bientôt. La réponse est non. Rien de nouveau n'a été accompli depuis 1988 à cet égard.

Le sénateur Bolduc: Les résultats de votre étude de 1986 vous ont-ils surpris?

M. Zussman: Oui, effectivement.

Le sénateur Bolduc: Je vous pose cette question, parce que, il y a 30 ans, quand je me trouvais à l'université de Chicago, j'ai lu *Administrative Behaviour*, de Robert Simon. L'auteur disait dans cet ouvrage—qui a créé une révolution à l'époque—que les fonctionnaires agissent non pas suivant l'orientation que leur donnent les dirigeants, mais selon leurs propres intérêts. Voilà pourquoi ils ont des façons de se protéger et de jouer à leur propre jeu au sein du système. Voilà pourquoi quand j'ai lu les résultats de votre étude je me suis dit: «Eh bien, c'est la même chose; 20 années plus tard, nous obtenons les mêmes résultats.»

Je vous ai demandé si vous aviez procédé à une enquête de suivi étant donné que je m'attends à ce que vous constatiez les mêmes choses.

M. Zussman: J'aimerais répondre rapidement. J'aimerais préciser, à l'intention des gens qui ne connaissent pas les conclusions auxquelles nous sommes parvenus en 1986 et 1988 que, même si elles avaient trait à des circonstances différentes, nous avons constaté des différences marquées entre le secteur public et le secteur privé. Il s'agissait d'études sur les gestionnaires et les cadres supérieurs. Les études ne portaient pas sur les gens qui occupent un poste aux échelons inférieurs des diverses organisations. Nous nous attachions aux cinq paliers supérieurs des secteurs privé et public. J'ai été surpris de constater que les perceptions différaient énormément.

L'autre découverte intéressante que nous avons faite avait trait au secteur public—exclusivement au secteur public. Les gens qui occupaient un poste à un ou deux paliers sous le palier de sous-ministre avaient des opinions, des perceptions et des attitudes fort différentes de ceux qui se retrouvaient trois ou quatre échelons plus bas que le sous-ministre. Cela m'a surpris.

Le sénateur Bolduc: Ces données concordent bien avec ce que j'ai dit, évidemment. Les mandarins, dont le sénateur Stewart parlait étaient des innovateurs: il s'agissait de conseillers politiques, près du ministre, qui faisait partie de la «classe politique». Évidemment, leur attitude était la même que celle du ministre, ce qui est très normal. J'aime bien que se soit encore le cas, aujourd'hui, aux échelons supérieurs de la fonction publique.

Toutefois, nous ne parlons pas du même genre de gens. Nous devrions parler des cadres intermédiaires, de la masse, de la foule de cadres subalternes que l'on retrouve dans toute l'organisation. Avez-vous comparé ces gens avec leur homologues d'organisations de la même taille?

M. Zussman: Oui, dans le secteur privé.

Le sénateur Bolduc: Par exemple, le directeur régional des Pêches de la Nouvelle-Écosse serait comparé à quelqu'un qui travaillait pour McCain, dans le même genre d'entreprise?

[Text]

Professor Zussman: Exactly. Of the 13 private sector companies, the smallest was 2,000 employees, the largest was about 65,000. They were large, Canadian-owned, profitable organizations. Let me give you an example for those who may not be familiar with the work. When you ask someone, "Do you know the objectives of your organization?" in the private sector, you would get a pretty consistent point of view. Not always the same, I should say, from one organization to the other. But from one level to another, they would say, for example, excellence in this or that. It may not be excellence, but they certainly could give you the right words. In the public sector sample, you find, three levels down, that the answer is, we do not know what the objectives of the organization are.

Senator Bolduc: Which is a good answer, by the way, because they do not know.

Professor Zussman: It is an interesting answer. But if, in fact, you are the deputy minister of an organization where, three levels down, your manager says, "I do not know what this organization is trying to do," then I think you have serious problems. Clearly the communications link will never reach the person who provides the service seven layers down in rural Nova Scotia. If he does not have any idea what the organization's goals are, you have to be somewhat worried that the level and type of service being provided are not consistent with what the minister and the deputies are trying to achieve.

It came as a big surprise that, at the executive and management level, there was a fair amount of misunderstanding or ignorance of the goals. This came as a surprise to me, and I am a former federal public servant. It surprised me and I think it surprised many people who saw the results. Some deputies looked at this and said, this is absolutely impossible, everybody knows what the organization is doing.

That comes back to your earlier comment. I think that among the very, very senior management cadre that meets regularly with the minister and with cabinet committees, they do have a very clear view of the game plan. But they were mistaken if they thought that everyone in the organization shared the same vision. No matter what organizations we are talking about, public or private, if they do not know what they are trying to accomplish, then they will not be able to provide the levels of services that you want, that you are hoping to provide, that you are promising, that you are paying for. You might have a better chance if everybody has a pretty good idea of what the plan is.

The plan, by the way, does not have to be the same from one department to the other, as Senator Stewart raised. Some of them may be policy oriented, at which point they will have a different plan than those who are service-oriented, having to deal with many, for example, refugee cases or immigration cases, as Senator Marsden mentioned.

[Traduction]

M. Zussman: Exactement. Parmi les 13 sociétés du secteur privé, la plus petite comptait 2 000 employés, et la plus importante, environ 65 000. Il s'agissait de grandes sociétés rentables, de propriété canadienne. Laissez-moi vous donner un exemple, au cas où certaines personnes ne connaîtraient pas le travail en question. Quand vous demandez à quelqu'un: «Connaissez-vous les objectifs de votre organisation?» Dans le secteur privé, vous obtenez un point de vue relativement uniforme. Ce point de vue n'est pas toujours le même, je tiens à le préciser, d'une organisation à l'autre. Mais d'un palier à un autre les employés mentionneraient, par exemple, l'excellence à un point de vue ou à un autre. Il ne s'agissait peut-être pas d'excellence, mais ils trouvaient assurément les mots justes. Dans l'échantillon provenant du secteur public, vous constatez trois paliers plus bas, que les gens ne connaissent pas les objectifs de l'organisation.

Le sénateur Bolduc: Ce qui est une bonne réponse, soit dit en passant, étant donné qu'ils ne le savent pas.

M. Zussman: C'est une réponse intéressante. Mais si, de fait, vous êtes sous-ministre d'une organisation où, trois paliers plus bas, votre gestionnaire dit: «Je ne sais pas ce que notre organisation essaie de faire», alors je crois que vous avez des problèmes marqués. Manifestement, les communications ne parviendront jamais à la personne qui fournit le service sept échelons plus bas dans une région rurale de la Nouvelle-Écosse. Si cette personne n'a aucune idée des objectifs de l'organisation, vous devez vous inquiéter du fait que le degré et le genre de service offert ne correspond pas aux visées du ministre et des sous-ministres.

Nous avons été fort surpris de constater que les gestionnaires et les cadres supérieurs comprenaient relativement mal ou ignoraient les objectifs. Cela m'a surpris, et je suis moi-même un ancien fonctionnaire fédéral. Cela m'a surpris, et je crois que cela a surpris nombre de personnes qui ont vu les résultats. À la vue de ces résultats, certains sous-ministres ont dit: «C'est absolument impossible, tout le monde sait ce que fait l'organisation.»

Cela nous ramène au commentaire que vous avez formulé plus tôt. Je crois que parmi les membres qui se retrouvent tous au sommet de la hiérarchie de la haute direction et qui rencontrent régulièrement le ministre et les comités du Cabinet, il s'en trouve qui ont une idée très claire du plan de match. Mais ils se sont trompés s'ils croient que tous dans l'organisation partagent la même vision. Peu importe ce que disent les représentants des organisations, publiques ou privées, s'ils ne savent pas ce qu'ils essaient d'accomplir, ils ne sont pas capables de fournir la qualité de service que vous souhaitez obtenir, que vous espérez fournir, que vous promettez, pour laquelle vous payez. Vous serez plus susceptible d'y arriver si tout le monde a une bonne idée du plan.

En passant, le plan n'a pas à être le même d'un ministère à l'autre, comme l'a fait remarquer le sénateur Stewart. Certains plans peuvent être orientés sur la politique, et ils seront très différents de ceux qui sont axés sur le service et qui doivent, par exemple, toucher de nombreux cas de réfugiés ou d'immigration, comme l'a mentionné le sénateur Marsden.

[Text]

Senator Stewart: Professor Zussman has anticipated my question to some extent. The discussion just now has related to middle management in general in the public service as a whole. In one of my earlier questions, I think we agreed that generalizations can be very misleading when we talk about the public service. My question to Professor Zussman is, when he made this study, did he find a difference at middle-level management between, say, the Department of Public Works or the Department of Fisheries and Oceans on the one hand, and the Department of National Revenue—whatever suitable contrast he has in mind? Or was there a middle management attitude or culture that went right across the public service as a whole?

Professor Zussman: The simple answer is yes, there were differences among departments. However, generally speaking, this so-called vertical solitude—that is what we called it, the differences between the higher-ups and those in the middle management—was consistent virtually in every single department. This was not the case with the private sector cohort that we looked at as well. This was pretty much a government-wide phenomenon.

If I can try to answer your question a little better, the central agencies, Treasury Board, PCO, PSC, they did not suffer from the same problems as those service-oriented ones. But having said that, size of department was not necessarily a good predictor of the extent of the problem. In other words, it was not always the large departments that had the larger gap in vertical solitude.

After that, interpretation of the problem becomes very difficult. Because I am using surveys, *ex post facto*, I have to go back and find out what made one different than the other. You end up with very idiosyncratic explanations sometimes.

It was quite clear in a couple of instances, in very large departments, when the deputy ministers took the issue of management as being very important—in other words, ensuring that employees are well informed about the departments' mandate, setting out mission statements, spending so many days a year on training—we found that the problem was not as acute as in other departments. But that is pretty anecdotal.

Senator Bolduc: Did I understand you to say that it was like that in every department, except perhaps the central agencies?

Professor Zussman: It was not as pronounced a difference in the central agencies as in others.

Senator Bolduc: Foreign Affairs, Finance, Treasury Board and PCO?

Professor Zussman: That is right. I do not know if External Affairs was seen as a central agency, but besides that caveat, yes, that is right. That is not surprising, by the way. These are organizations that have a very short span of control. The people are more plugged into decision making. But I would also argue that there is more effort made to communicate, because

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Jusqu'à un certain point, M. Zussman a devancé ma question. Jusqu'à présent, la discussion a eu trait aux cadres intermédiaires en général, dans l'ensemble de la fonction publique. Dans l'une des questions que j'ai posées plus tôt, nous avions, si je ne m'abuse, convenu qu'il peut être très dangereux de généraliser lorsque nous parlons de la fonction publique. Je désire maintenant demander à M. Zussman si, au moment où il a fait cette étude, il a constaté une différence entre les cadres intermédiaires, par exemple, du ministère des Travaux publics ou du ministère des Pêches et Océans, d'une part, et le ministère du Revenu, d'autre part — ou d'autres postes aussi opposés? Ou bien parlait-il d'une attitude ou d'une culture de cadres intermédiaires qui touchait l'ensemble de la fonction publique?

M. Zussman: La réponse est toute simple: oui, il y avait des différences entre les ministères. Cependant, de façon générale, ce qu'on appelle la solitude verticale—c'est ainsi qu'on appelle le concept de la différence entre les postes les plus élevés et les cadres intermédiaires—était présente dans à peu près tous les ministères. Ce n'était pas le cas de la cohorte du secteur privé que nous avons étudiée en même temps. Il s'agit plutôt d'un phénomène pan-gouvernemental.

Si j'essaie de répondre à votre question d'une façon un peu plus précise, les organismes centraux, le Conseil du Trésor, le BCP et la CFP n'ont pas éprouvé les mêmes problèmes que les organismes axés sur les services. Mais cela dit, la taille du ministère ne permettait pas nécessairement de prédire l'ampleur du problème. En d'autres termes, ce n'était pas toujours dans les gros ministères que l'on retrouvait la solitude verticale la plus importante.

Par la suite, il devient très difficile d'interpréter le problème. Comme je travaille sur les enquêtes, je dois faire une rétrospective et découvrir ce qui différencie l'un de l'autre. J'arrive parfois à des explications très idiosyncratiques.

Il est ressorti manifestement que dans quelques cas, dans les très gros ministères, lorsque les sous-ministres prenaient très au sérieux la question de la gestion—en d'autres termes, qu'ils s'assuraient que les employés étaient bien informés au sujet du mandat du ministère, qu'ils établissaient des énoncés de mission, qu'ils consacraient beaucoup de temps, chaque année, à la formation—nous avons découvert que le problème n'était pas aussi aigu que dans d'autres ministères. Mais cela relève de l'anecdote.

Le sénateur Bolduc: Vous ai-je entendu dire que la situation était pareille dans chaque ministère, sauf peut-être dans les organismes centraux?

M. Zussman: La différence n'était pas aussi marquée dans les organismes centraux qu'ailleurs.

Le sénateur Bolduc: Affaires extérieures, Finances, Conseil du Trésor et BCP?

M. Zussman: C'est exact. Je ne sais pas si les Affaires extérieures ont été considérées comme un organisme central, mais cette distinction établie, oui, c'est exact. En fait, cela n'est pas surprenant. Il s'agit d'organisations où l'étendue des responsabilités est très restreinte. Les gens participent plus étroitement à la prise de décisions. Mais ils déploient aussi, à mon avis,

[Text]

they know very well that if the officer at the Treasury Board does not get the whole picture, he or she cannot do her job well. My argument, as well, is why don't we apply the same rules to other departments where their clients are not necessarily other departments but are, in fact, ordinary Canadian citizens? That has been the challenge.

Senator Marsden: Let me follow up very briefly, because, yes, exactly, it is a challenge. One could take your findings and say, "so the work is more complicated in the public service and the public servants are more honest in their answers." The assumption underlying the responses that both of you are giving is that, somehow or other, the private sector is doing it better. I understand there is a nuance here, but let's take the banks as an example.

What has happened to the banks in the last 15 years? I ask that as a customer. They hire far less well trained people, they take far more of my money in service fees, they make me do much more of the work myself with those silly machines. They impoverish the community because they pay low wages. They have a huge proportion of part-time exploited women workers. They entice people into credit beyond their limits by their credit cards. They are doing it for profit.

You are not holding this up as the model for the public service? There is an interior contradiction in what you are telling us—

Professor Zussman: I do not see the contradiction. That is a trap. I am arguing that in a survey that we have done on the practice of managing, the sample that we found in 1986 and 1988, those private sectors used more management techniques and managed better, by and large.

Senator Marsden: Better from the point of view of?

Professor Zussman: Of the employees knowing, for example, the objectives of the organization.

Senator Marsden: Which you think is a good thing?

Professor Zussman: Yes, I do.

Mr. Scott: I would like to turn it around just a touch. Whatever the merits of banks or oil companies or whatever, there is nothing more basic in our minds than the accountability of government. You have a federal or provincial minister who declares a certain policy, and the public approves or disapproves—or as is often the case, the jury is out, they want to see how it works. If that policy never gets down to being delivered, is it because the minister did not put enough resources into it? Did the government of the day not put enough resources into it, enough energy into it? Is it because it was not communicated effectively? Is it because it was communicated effectively and people ignored it? Those are all pretty basic interests. If there is no understanding, if that kind of communication is not taking place, if the managers are not cap-

[Traduction]

plus d'efforts pour communiquer, parce qu'ils savent très bien que si l'agent du Conseil du Trésor n'a pas une idée de la situation dans son ensemble, il ne pourra s'acquitter correctement de ses fonctions. C'est ce qui m'amène à me demander pourquoi nous n'appliquons pas les mêmes règles que les autres ministères, où les clients sont non pas nécessairement d'autres ministères, mais bien, en fait, des citoyens canadiens ordinaires. C'était là le défi à relever.

Le sénateur Marsden: Laissez-moi brièvement ajouter quelque chose, parce que, oui, vous avez raison, c'est un défi. En étudiant les faits que vous avez exposés, on pourrait être tenté de dire «ainsi, le travail est plus compliqué dans la fonction publique, et les fonctionnaires répondant d'une façon plus honnête». L'hypothèse qui sous-tend les réponses que vous nous donnez tous deux est que, d'une façon ou d'une autre, le secteur privé s'en tire mieux. Je comprends qu'il y a une nuance, mais prenons les banques comme exemple.

Que s'est-il passé dans les banques au cours des quinze dernières années? Je le demande en tant que cliente. Les banques embauchent des personnes beaucoup moins formées, elles prélèvent beaucoup plus de mon argent en frais de service et elles me font faire beaucoup plus du travail moi-même, avec leurs machines idiotes. Elles appauvrissent la collectivité parce qu'elles paient de petits salaires. Elles ont une proportion importante de travailleuses à temps partiel exploitées. Elles amènent les personnes à s'endetter à outrance avec leurs cartes de crédit. Elles le font pour le profit.

Ne me dites pas que vous nous présentez cela comme modèle pour la fonction publique? Il y a une contradiction interne dans ce que vous nous dites—

M. Zussman: Je ne vois pas la contradiction. C'est un piège. Je dis tout simplement que dans une étude que nous avons faite sur la pratique de la gestion, dans l'échantillon sur lequel nous avons travaillé en 1986 et en 1988, ceux du secteur privé utilisaient plus de techniques de gestion, et leur gestion était meilleure, dans l'ensemble.

Le sénateur Marsden: Meilleure à quel point de vue?

M. Zussman: Par exemple, le fait que les employés connaissent les objectifs de l'organisation.

Le sénateur Marsden: Vous croyez que c'est une bonne chose?

M. Zussman: Oui, je le crois.

M. Scott: J'aimerais peut-être le formuler d'une façon légèrement différente. Quels que soient les mérites des banques ou des sociétés pétrolières ou autres, rien n'est plus fondamental à nos yeux que l'obligation de rendre compte du gouvernement. Prenons l'exemple d'un ministre fédéral ou provincial qui établit une certaine politique, et le public l'approuve ou la désapprouve—ou, comme c'est souvent le cas, il veut voir, sur le terrain, comment elle fonctionne. Si la politique en vient à ne jamais être appliquée, est-ce parce que le ministre n'y a pas mis assez de ressources? Le gouvernement de l'heure y a-t-il mis assez de ressources, assez d'énergie? Est-ce parce que les communications n'étaient pas efficaces? Est-ce que les communications étaient efficaces et que les gens l'ignoraient? Ce sont là des intérêts plutôt fondamentaux. S'il n'y a pas de com-

[Text]

tured by it and ready to pursue it, then you have a fundamental flaw in your ability to measure accountability. You do not know if intentions are being carried out. You do not know half the background of it. I think this is a tremendous and serious problem that we have in the public service.

When I look at my own departments over a certain period of time, there were certain divisions in those departments that probably should not have been there. The people worked really hard. They were bright people but they were no longer necessarily relevant to the mainstream. I am sure if they had been caught in Professor Zussman's survey they would have said they had no idea what their role was and they were probably right. That is a separate issue. We do have divisions in government that perhaps answered Professor Zussman's question because it is an admission of their own lack of role. But it is so broad a problem. The breadth of that problem tells me we have a serious accountability problem in trying to accomplish the things we want. It seems to me that it is an ultimate failure in our whole accountability structure that has to be addressed. Those managers are the people who make it happen. If they do not understand their role, if they do not understand their specific approach to a certain policy, then everyone is being let down. The public is being let down, and the politicians and the parliamentarians who passed the legislation or gave the direction are being let down.

Senator Buchanan: On this business of middle management, last week we talked about a number of managers within departments. Over the years I held various positions in Nova Scotia. I noted that low morale developed in middle management with a lack of awareness of why they were there and what they were doing. Sometimes it developed when there was a reduction in the size of the department or a division of the department, but the people stayed there in the same jobs they had before. Sometimes there was an elimination of a division of the department, and they were moved into another division of the same or another department, where they just added to the number of middle management people. They really ended up with very little to do. Their own morale was low. The sense of where they were going was pretty well gone and they became paper pushers.

It is difficult for the politicians to know what to do with that situation. If you just fire them, you have a problem. If you leave them there, you have a problem. What is the answer?

Mr. Scott: The answer to that is, in my mind, summed up in two words, misery and pain.

Senator Buchanan: It happens quite often, as you know.

Mr. Scott: It not only happens quite often, but I think it is a daily occurrence that happens in every government. David and I were talking about universities just before this thing started, and no university that I know of—except probably one about

[Traduction]

préhension, si ce genre de communication ne s'établit pas, si les gestionnaires n'y croient pas et ne sont pas prêts à la rechercher, vous avez là une faille fondamentale dans votre aptitude à mesurer la responsabilité. Vous ne savez pas si les intentions se traduisent en fait. Vous avez une idée très insuffisante du contexte. Je crois qu'il s'agit là d'un problème énorme et grave auquel nous devons faire face dans la fonction publique.

Lorsque je considère mes propres ministères sur une certaine période, j'observe qu'il y a eu certaines divisions dans les ministères qui n'auraient probablement jamais dû exister. Les gens travaillaient réellement dur. Il s'agissait de personnes intelligentes, mais leur contribution n'était plus nécessairement pertinente aux activités courantes. Je suis sûr que si elles avaient été intégrées à l'étude de Monsieur Zussman, elles auraient dit qu'elles n'avaient pas d'idée de la nature de leur rôle et elles auraient probablement eu raison. Il s'agit là d'une autre question. Nous avons effectivement des divisions au gouvernement qui ont peut-être répondu à la question de Monsieur Zussman parce qu'elles admettaient ainsi n'avoir aucun rôle à jouer, mais le problème est beaucoup trop vaste. L'étendue de ce problème me fait dire que nous avons un grave problème de responsabilité lorsque nous essayons d'accomplir notre travail. Il me semble que c'est un échec ultime de toute notre structure de responsabilités auquel il nous faut remédier. Ces gestionnaires sont ceux par qui les choses arrivent. S'ils ne comprennent pas leur rôle, s'ils ne comprennent pas leur approche spécifique face à une certaine politique, tout le monde est perdant. Le public est perdant, et les politiciens et parlementaires qui ont adopté la loi ou qui ont fourni l'orientation sont perdants.

Le sénateur Buchanan: En ce qui concerne cette question de cadres intermédiaires, nous avons parlé la semaine dernière d'un certain nombre de gestionnaires au sein des ministères. Au cours des ans, j'ai occupé divers postes en Nouvelle-Écosse. J'ai remarqué que les cadres intermédiaires perdaient le moral lorsqu'ils n'étaient pas sensibilisés à la raison pour laquelle ils étaient en poste et à ce qu'ils devaient y faire. Parfois, cela se manifestait lorsqu'il y avait réduction dans la taille du ministère ou une division du ministère, mais la personne restait en poste comme auparavant. Parfois, on éliminait une division du ministère, et ces gens étaient mutés dans une autre division, au même ministère ou ailleurs, ou ils venaient grossir les rangs des cadres intermédiaires. En bout de ligne, ils finissaient par avoir vraiment très peu à faire. Leur propre moral était bas. Leur motivation était pratiquement disparue, et ils devenaient des saboteurs.

Il est difficile pour les politiciens de savoir quoi faire dans cette situation. Si vous les congédiez tout simplement, vous avez un problème. Si vous les laissez en place, vous avez un problème. Que faut-il faire?

M. Scott: La réponse à cette question se résume, à mon avis, en deux mots: misère et douleur.

Le sénateur Buchanan: Cela se produit assez fréquemment, comme vous le savez.

M. Scott: Non seulement cela se produit-il très souvent, mais je crois aussi que cela se produit chaque jour dans chaque gouvernement. David et moi parlions des universités juste auparavant, et à ma connaissance, aucune université—sauf

[Text]

to feel the reins of new management—would be able to easily come to grips with these problems. Our traditional response to our inability to fund a lot of these things is to go the easy routes. Every government, if you look at the pattern over a period of time, first cuts back on the capital expenditures and hopes that your infrastructure lasts a little bit longer than it has. There is no program, no matter how irrelevant—that is a pejorative word, admittedly—that is not capable of producing twenty interest groups who will go to the wall to have it preserved.

I do not blame politicians because politicians are in fact the representation of the rest of Canada's abhorrence at the possibility that pain has to be suffered. But some very tough decisions have to be made in a number of these areas in order to preserve the things that we care about.

Much of my time is spent in health care. I really think that we have a marvellous health care system in this country. I also think we have a serious financial problem. I believe that we can preserve both, but no one likes any of my suggestions about how we preserve universal access because an awful lot of people have to make some very risky changes in order to preserve it and make it affordable. That is a problem we all have and I think we all know it, but we are having a lot of trouble coming to grips with it. So I have no answer to that except that I hope we begin to develop courage before the monster gets us.

Senator Stewart: You have been producing IBM and the like as models. How do they cope with this? Do they fire 20,000 people, or 10 per cent or something like that?

Professor Zussman: The first thing to do is to recognize that in fact these people are your employees. I would like to think that it is not the politicians who have to make that recognition, it is the deputy ministers. You may recall that from 1980 to 1984 the average stay of a deputy minister in any one department was about 20 months—less than two years. So the mindset would have to be, "The problem is not mine, I will not be around to worry about these people who are being shuffled."

We had some dramatic reorganizations in the federal government without due regard to the impact it was going to have on people. In other words, the boxes got shifted without enough time spent determining what this was going to do to individuals, how they were going to fit in and how we were going to deal with them as human resources. The first thing we must do is make that recognition.

When we surveyed people we found that the average public servant was much more committed to the what they were doing than their private sector counterpart. People are in the public service because they believe what they are doing is important, particularly the more senior people. They are also, by and large, very satisfied with the work they do. They like it. They are frustrated that they are constrained, but they like

[Traduction]

probablement une université sur le point de changer d'équipe de direction—ne serait capable de remédier facilement à ces problèmes. Face à notre inaptitude à financer beaucoup de ces choses, nous prenons habituellement la voie facile. Chaque gouvernement, si vous étudiez la tendance sur certaines périodes, réduit d'abord ses dépenses en capital et espère que votre infrastructure durera encore un peu plus longtemps. Aucun programme, quelle que soit son inutilité—ce mot est péjoratif, je le sais—n'est pas en mesure d'amener vingt groupes d'intérêt à tout faire pour qu'il soit préservé.

Je ne blâme pas les politiciens, parce que les politiciens sont en fait la représentation de la répugnance du reste des Canadiens envers la possibilité de souffrance. Mais certaines décisions très dures doivent être prises dans un certain nombre de ces secteurs si l'on veut être en mesure de préserver ce qui nous intéresse.

Je consacre une grande partie de mon temps aux soins de la santé. Je crois vraiment que l'infrastructure sanitaire de notre pays est extraordinaire. Je crois aussi que nous avons un grave problème financier. Je crois que nous pouvons sauvegarder le premier et régler le deuxième, mais personne n'aime mes suggestions concernant la façon dont nous pouvons préserver l'accès universel, parce que beaucoup, vraiment beaucoup de gens doivent faire des changements très risqués pour préserver l'infrastructure et la rendre abordable. C'est un problème collectif, et je crois que nous le savons tous, mais nous avons énormément de difficulté à le régler. Alors, je n'ai pas de réponse, sauf que j'espère que nous commencerons à ramasser notre courage avant que le monstre ne nous avale.

Le sénateur Stewart: Vous avez pris pour modèle IBM et des semblables. Que font-ils face à ce problème? Est-ce qu'ils congédient 20 000 personnes, ou 10 p. 100, ou quelque chose comme cela?

M. Zussman: La première chose à faire est de reconnaître que ces personnes sont en fait vos employés. J'aimerais penser que ce ne sont pas les politiciens qui doivent reconnaître ce fait, mais plutôt les sous-ministres. Vous vous rappellerez qu'en 1980 à 1984, le séjour moyen d'un sous-ministre dans un ministère ou dans un autre était d'environ vingt mois—moins de deux ans. Il pourrait alors être porté à penser: «Ce problème ne me concerne pas, lorsque ces gens seront affectés, je ne serai plus là.»

Nous avons entrepris au gouvernement fédéral des restructurations dramatiques sans avoir considéré les répercussions qu'elles auraient sur les gens. En d'autres termes, nous avons bougé les blocs sans prendre le temps suffisant pour déterminer comment les personnes allaient réagir au changement, comment elles pourraient s'y adapter et comment nous pourrions les administrer en tant que ressources humaines. La première chose à faire, c'est de connaître ce fait.

Lorsque nous avons sondé les gens, nous avons découvert qu'un fonctionnaire moyen était beaucoup plus engagé envers son travail que son homologue du secteur privé. Les gens sont dans la fonction publique parce qu'ils croient que ce qu'ils font est important, particulièrement ceux qui sont aux échelons supérieurs. Ils sont aussi dans l'ensemble satisfaits du travail qu'ils font. Ils l'aiment. Les contraintes les frustreront, mais

[Text]

what they do and they think it is important. That is a very important element in human resources.

In other words, to follow a model of reorganizing and getting rid of people would be a disastrous mistake. However, it does offer a challenge. The challenge is to tell people what they will be doing when you make these changes, and for the people who do make these changes to recognize that they are not just dealing with small boxes on big organization charts, but with individuals with aspirations, hopes and careers. All of this has to be worked in.

We are trying to argue that we have to give more thought to what we are going to do. There is no pat answer, no solution that will apply to all organizations.

Mr. Scott: But there are some models. The CLMPC has done some creative things. The number of steel worker jobs that have disappeared in the last decade has been quite phenomenal. One of the reasons that has not been noticed very much outside the steel industry—meaning both unions and the management side of the equation—is that they have developed cooperative mechanisms for retraining. Most of those people wind up with jobs because they have designed a system to deal with a reality that has confronted them. In most public institutions such as hospitals, universities and so on, notwithstanding that they should be the leaders in this area, we have not yet come to grips with that.

When you come to grips with such basic things as thinking and planning your retraining, changes of jobs, and the disappearance of one structure and the creation of a new structure, it becomes a lot less frightening. But if I knew at the moment that I was in a semi-redundant group I would not be too thrilled about where my future lay if the government got tougher about cutting programs, because no one is ready to deal with it.

Senator Buchanan: What you are saying is absolutely correct. I know the steel industry very well. Unfortunately in the area that I come from retraining does not do much good because, as John knows, you can retrain people to do all kinds of things but it is no good if there is nothing there for them to do. But generally when private industry does retraining there is somewhere for those people to go. In changing technology there is a market out there.

I have always found that the problem with government is that when you change departments, change direction, or change policies there is always a surplus of people that you cannot place. There is a tendency for policy advisors to say that all of these people who are surplus can be placed because we are going to start something new. The problem is there is no market for that new department or new division. So you end up creating something for the sake of placing those people and they end up with very little to do.

Mr. Scott: What is worse, they are not even trained for the transition.

[Traduction]

aiment ce qu'ils font et croient que c'est important. Il s'agit là d'un élément très important des ressources humaines.

En d'autres termes, ce serait une grave erreur d'adopter un modèle où l'on restructure et où l'on se débarrasse des gens. Cependant, nous avons là un défi réel. Il consiste à dire aux gens ce qu'ils devront faire au moment des changements, et pour ceux qui font les changements, à reconnaître qu'ils n'ont pas affaire qu'à des petits blocs sur des gros organigrammes, mais bien à des personnes qui ont des aspirations, des espoirs et une carrière. Tout cela doit être pris en considération.

Nous essayons de dire qu'il nous faut réfléchir davantage à ce que nous allons faire. Il n'y a aucune panacée, aucune solution qui s'appliquera à toutes les organisations.

M. Scott: Mais il y a certains modèles. Le CCMTF a fait certaines choses créatives. Le nombre d'emplois perdus au cours de la dernière décennie dans le secteur de l'acier est phénoménal. Une des raisons pour lesquelles on ne l'a pas remarqué beaucoup en dehors de l'industrie de l'acier—et tant les syndicats que le patronat—et qu'on a réussi à y élaborer des mécanismes coopératifs de recyclage. La plupart des personnes ont retrouvé un emploi parce qu'elles ont eu accès à un système qui s'attaquait de front à une réalité qui se posait à eux. Dans la plupart des établissements publics comme les hôpitaux, les universités et ainsi de suite, on n'a pas encore réussi à adopter un comportement de ce genre, même si l'on aurait dû donner l'exemple dans ce domaine.

Lorsque vous maîtrisez des choses aussi fondamentales que la planification du recyclage, les changements d'emploi, la disparition d'une structure et la création d'une nouvelle structure, la peur disparaît pour une grande part. Mais si j'apprenais que je faisais partie d'un groupe quasi inutile, je ne serais pas trop emballé par la perspective d'avenir qui s'ouvre à moi si le gouvernement commençait à réduire progressivement ses programmes, parce que personne n'est prêt à y faire face.

Le sénateur Buchanan: Ce que vous dites est tout à fait vrai. Je connais très bien l'industrie de l'acier. Malheureusement, dans la région d'où je viens, le recyclage n'est pas tellement utile parce que, comme John l'a fait remarquer, vous pouvez recycler les gens dans toutes sortes d'activités, mais cela se révélerait complètement inutile s'il n'y a rien à faire. Mais, de façon générale, lorsque l'industrie privée entreprend un recyclage, elle a déjà prévu une place pour ceux qui y auront participé. Les technologies changeantes ont créé un marché à cet égard.

J'ai toujours pensé que le problème au gouvernement, c'est que lorsque vous changez les ministères, changez l'orientation ou changez les politiques, vous vous retrouvez toujours avec un surplus de personnes que vous ne pouvez placer. Les conseillers politiques ont toujours tendance à dire que toutes ces personnes excédentaires pourront être placées parce que nous voulons entreprendre de nouvelles activités. Le problème, c'est qu'il n'y a aucun marché pour ce nouveau ministère ou cette nouvelle division. Vous vous retrouvez donc à créer un organisme uniquement pour placer ces personnes, et ces dernières se retrouvent avec très peu à faire.

M. Scott: Ce qui est pire, c'est qu'elles n'ont même pas été formées pour la transition.

[Text]

Senator Buchanan: That is right, they are just kind of pushed into it. I can give you an example. One federal government department had this many people and this many middle managers. In a few years it changed and still had this many people and this many middle managers. The policy and the role changed again. The dimensions of the work changed from this to this but the middle managers stayed here with the result that right now there are probably about eight employees to one middle manager. A situation like that has to evolve into a low morale situation for those people. But what can you do? You fellows should know the answer to that.

Mr. Scott: I do not dare suggest we bring the private sector into it.

Senator Kinsella: I would like to get down to something quite specific here building on Senator Buchanan's question about morale. Can we take it that the literature generally suggests that morale is pretty important in an organization?

Professor Zussman: I think we can.

Senator Kinsella: Will PS 2000 as planned, designed and proposed, enhance and increase the morale in the public service of Canada? Yes or no would do, but an explanation would help.

Mr. Scott: I think we should both take a shot at that. It is not, in my judgment, a program that addresses short-term morale. Notwithstanding all the problems that have impacted on morale over the last year, I would not have looked at it as a short-term response to it.

In the long term I think it is a response. I think that morale comes from a sense of your role in an organization, a sense of satisfaction in the organization, a sense of responsibility and accountability in an organization. With those kinds of things in place, I think your own self respect and your own sense of your importance in your job does a lot for morale and does a lot to simplify communication structures and create better understanding between people. So I think in the long run, and I am talking four or five years, the system will be better oriented to maintain morale. But no matter how good your morale system is, leadership can still impact on it.

Senator Kinsella: How are you going to measure that? Do we have data to indicate what morale was like when you wrote to the Prime Minister and suggested revitalization of the public service? In the post-treatment period is there going to be any valuation of morale and, if so, what is the measure?

Professor Zussman: Some of the data I collected were measures of morale. Morale will not be the beginning and end of the discussion. One must keep in mind that of the 188 questions I asked in 1988 only two of them dealt with morale. There were a lot of issues that were being dealt with. I do not think morale will be the final outcome of PS 2000.

[Traduction]

Le sénateur Buchanan: C'est vrai, elles y sont tout simplement poussées. Je peux vous donner un exemple. Un ministère fédéral comptait un nombre x de personnes et un nombre x de cadres intermédiaires. En quelques années, il avait changé et comptait toujours le même nombre de personnes et le même nombre de cadres intermédiaires. La politique et les rôles ont changé une nouvelle fois. Les dimensions du travail ont changé, mais les cadres intermédiaires sont demeurés en place, ce qui fait qu'on est maintenant susceptible de trouver huit employés pour chaque cadre intermédiaire. Une situation comme celle-là mine le moral de ces gens. Mais que pouvez-vous y faire? Vos semblables devraient connaître la réponse à cette question.

M. Scott: Je n'irais pas jusqu'à suggérer le recours à l'entreprise privée à ce sujet.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais tirer une conclusion très spécifique à partir de la question du sénateur Buchanan concernant le moral. Pourrions-nous dire que les publications dans le domaine donnent généralement à entendre que le moral est très important dans une organisation?

M. Zussman: Je crois que nous le pouvons.

Le sénateur Kinsella: FP 2000, sous la forme dans laquelle il a été planifié, conçu et proposé, réussira-t-il à accroître et à améliorer le moral dans la fonction publique canadienne? Un simple oui ou non pourrait faire l'affaire, mais une explication se révélerait utile.

M. Scott: Je crois que nous pouvons tous deux y répondre. Ce n'est pas, à mon sens, un programme qui vise à améliorer le moral à court terme. Quels que soient les problèmes de moral qui se sont posés au cours de la dernière année, je ne serais pas tenté de chercher une solution à court terme.

Je crois qu'il faut plutôt considérer la question à long terme. Je crois qu'un bon moral découle de la perception que vous avez de votre rôle dans une organisation, de la satisfaction que vous en retirez, et des responsabilités qui vous y sont confiées. Avec ce genre de chose en place, je crois que votre respect de vous-même et votre propre perception et de votre importance dans votre travail contribue beaucoup à votre moral et se révèle très utile pour simplifier les structures de communication et favoriser une meilleure compréhension entre les gens. Ainsi, je crois qu'à la longue, et par là, je veux dire quatre ou cinq ans—le système sera plus apte à maintenir le moral. Mais quelle que soit la qualité du système en place à cette fin, le leadership aura toujours des répercussions sur lui.

Le sénateur Kinsella: Comment allez-vous faire pour mesurer cela? Avons-nous accès à des données qui indiqueraient où en était le moral lorsque vous avez écrit au Premier Ministre pour suggérer une revitalisation de la fonction publique? Dans la période de suivi, y aura-t-il une quelconque évaluation du moral, et, le cas échéant, quelle en sera la mesure?

M. Zussman: Certaines des données que j'ai réunies étaient des mesures du moral. Le moral n'est pas l'unique préoccupation des discussions. Nous ne devons pas oublier que sur les 188 questions que j'ai posées en 1988, seulement deux avaient trait au moral. Il y avait un grand nombre de questions qu'il

[Text]

Senator Kinsella: I will change tack slightly. Professor Zussman, is there an evaluation mechanism in place or being worked on that would enable that kind of pre-treatment, post-treatment analysis to be done?

Professor Zussman: That is a good question. I think you have to ask John Edwards, but my understanding is there is nothing.

Senator Kinsella: I have just one tiny question on a different topic. What safeguards are going to be put in place to ensure the corporate management? When deputies are given more authority, how will one enrich the responsibility of deputy heads for the corporation of the Government of Canada, for the whole organization?

Professor Zussman: I think that one has to clarify the roles of the Public Service Commission, the PCO and the Treasury Board on this particular type of issue. As well we have to make better use of COSO, the Committee of Senior Officials, which is chaired by the Clerk of the Privy Council. This is a committee which evaluates the performance of deputy ministers. A lot more could be done to improve the performance of the public service if that committee functioned a lot more systematically and with a little more purpose than it does at present.

Senator Kinsella: From the standpoint of Parliament that would include facilitating good accountability to Parliament. The evaluation system of the deputy heads which is in place, as described by previous witnesses, is a pretty closed-shop type of thing. There is not enough upward data input from those who are being evaluated. In universities now the professors are evaluated by the students through course evaluations. It seems to me that one of the principles of PS 2000 is going to require that those who are lower down participate in the evaluation of senior people. I think that in and of itself would be a tremendous boost to morale.

The Chairman: Any further questions? I wish to thank the witnesses who were with us this morning. I understand that Professor Zussman might be available if we need his advice again.

Professor Zussman: My pleasure.

Mr. Scott: Thank you very much.

The Chairman: Thank you very much. Meeting adjourned till next week.

The committee adjourned.

[Traduction]

fallait aborder. Je ne crois pas que l'amélioration du moral soit le but ultime de FP 2000.

Le sénateur Kinsella: Changeons légèrement d'optique. Monsieur Zussman, y a-t-il un mécanisme d'évaluation, en place ou en cours d'élaboration, à ce sujet qui permettrait de faire une analyse préparatoire ou de suivi de ce genre?

M. Zussman: C'est une bonne question. Je crois que vous devriez la poser à John Edward, mais à mon avis, il n'y en a pas.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais vous poser une toute petite question sur un sujet différent. Quelles garanties avons-nous mises en place pour assurer la réalisation de la gestion ministérielle? Lorsqu'on donnera plus de pouvoir aux sous-ministres, comment augmenterons-nous la responsabilité des administrateurs généraux pour le gouvernement du Canada tout entier?

M. Zussman: Je crois qu'il nous faut préciser les rôles de la Commission de la Fonction publique, du BCP et du Conseil du Trésor sur ce genre particulier de question. Nous devons aussi mieux nous servir du CHF, le Comité des hauts fonctionnaires, qui est présidé par le greffier du Conseil privé. Il s'agit d'un comité qui évalue le rendement des sous-ministres. On pourrait faire beaucoup plus pour améliorer le rendement de la fonction publique si les activités de ce comité étaient organisées de façon systématique et si on lui donnait une plus grande utilité.

Le sénateur Kinsella: Du point de vue du Parlement, cela supposerait qu'on facilite une bonne obligation de rendre compte au Parlement. Le système d'évaluation actuel des administrateurs généraux, comme l'ont décrit les témoins précédents, est plutôt du genre fermé. Les données relatives aux personnes qui sont évaluées ne sont pas suffisamment transmises vers le haut. Dans les universités, les professeurs sont maintenant évalués par leurs étudiants au moyen d'évaluation du cours. Il me semble que l'un des principes de FP 2000 devra exiger que les subalternes participent à l'évaluation de leurs supérieurs. Je crois que cette mesure en elle-même ferait énormément pour améliorer le moral.

Le président: D'autres questions? J'aimerais remercier les témoins qui sont venus ici ce matin. Je crois savoir que Monsieur Zussman pourrait être disponible si nous avons encore besoin de ses conseils.

M. Zussman: Avec plaisir.

M. Scott: Merci beaucoup.

Le président: Merci beaucoup. La séance est levée jusqu'à la semaine prochaine.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :*
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Public Policy Forum:

Mr. Graham Scott, Chairman;

Mr. David Zussman, Dean, Faculty of Administration, University of Ottawa.

Du Forum de la politique publique:

M. Graham Scott, président;

M. David Zussman, doyen, Faculté d'administration, Université d'Ottawa.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, December 12, 1991

Le jeudi 12 décembre 1991

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Seventh proceedings on:

Septième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	*Murray
Buchanan	(or Lynch-Staunton)
Doody	Olson
Eyton	Simard
*Frith (or Molgat)	Sparrow
Kinsella	Stewart
Marsden	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Simard substituted for that of the Honourable Senator Rossiter (10th December, 1991).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Beaulieu	*Murray
Buchanan	(ou Lynch-Staunton)
Doody	Olson
Eyton	Simard
*Frith (ou Molgat)	Sparrow
Kinsella	Stewart
Marsden	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Simard substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (*le 10 décembre 1991*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 12, 1991
(10)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, in Room 256-S, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Buchanan, Kinsella, Olson, Simard, and Stewart. (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

The Chairman reported the conclusions of the meeting of the Sub-Committee on Agenda and Procedure (Steering Committee) to the Committee.

Witnesses:

From the Canadian Centre for Management and Development:

Mr. Bev Dewar, Principal;

Mrs. Margaret Cottrell-Boyd, Vice-Principal, Management Program.

Mr. Dewar made opening remarks following which he and the other witness answered questions.

At a later date, Mr. Dewar will provide written responses to questions asked by Members of the Committee.

At 12:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 DÉCEMBRE 1991
(10)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 heures aujourd'hui dans la salle 256-S, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Buchanan, Kinsella, Olson, Simard, et Stewart. (7)

Présent du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son Ordre de renvoi du 13 juin 1991, poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'année se terminant le 31 mars 1992.

Le président fait rapport au Sous-comité des conclusions de la réunion du Sous-comité du programme et de la procédure (Comité directeur).

Témoins:

Du Centre canadien de gestion:

M. Bev Dewar, principal;

M^{me} Margaret Cottrell-Boyd, vice-principal, Programme de perfectionnement en gestion.

M. Dewar fait des remarques préliminaires à la suite de quoi lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

Ultérieurement, M. Dewar fournira des réponses écrites aux questions posées par des membres du Comité.

À 12 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 12, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I would like to convey to the members that your steering committee met and concluded:

1) that no meeting will be held during the Christmas adjournment;

2) that a list of witnesses for our Public Service 2000 will be drawn up in preparation for the committee's return. The names of the witnesses suggested are members of the Task Force on Public Service 2000 appointed under the Public Service Commission and others including several deputy ministers.

3) that we will conclude this part of our work, hopefully, by Easter.

This is the seventh meeting of the committee to examine Main Estimates and the fifth meeting on phase two of our study: Public Service 2000.

We have the pleasure to have as witnesses this morning, from the Canadian Centre for Management Development, Mr. Bev Dewar, Principal, and Mrs. Margaret Cottrell-Boyd, Vice-Principal, Management Program. I understand, Mr. Dewar, that you have an opening statement. Please proceed.

Mr. Bev Dewar, Principal, Canadian Centre for Management Development: Thank you, Mr. Chairman, honourable senators. I am happy to be here today to talk about the role and the work of the Canadian Centre for Management Development in supporting the objectives of Public Service 2000. I am accompanied by Mrs. Margaret Cottrell-Boyd, Vice-Principal in charge of the Management Development Group, who is more familiar than I with the content of specific courses and who will help me answer any questions you have on that subject.

Just before I talk about our response to Public Service 2000, I should perhaps take a moment to bring you up to the date on the status and program of CCMD. The Centre has now been in existence for about three years, although it was only this year that Parliament passed the legislation defining its objectives and powers. We are now established as a departmental corporation whose objectives include, and I quote from the statute, "training, orientation and development programs for managers in the public sector and particularly for senior managers in the Public Service."

Notre clientèle se chiffre à environ 7 500 personnes et se compose des membres de la catégorie de la gestion de la Fonction publique, des personnes nommées par le gouverneur en conseil au niveau de la gestion (y compris les sous-ministres et

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 12 décembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h pour étudier le Budget de dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président : Je tiens à signaler aux membres que le comité de direction s'est réuni et a convenu de ce qui suit:

1) Il n'y aura aucune réunion durant le congé de Noël;

2) Une liste des personnes qui viendront témoigner à propos de Fonction publique 2000 sera dressée en prévision du retour du comité. Les témoins proposés ont été nommés au groupe de travail de Fonction publique 2000 par la Commission de la Fonction publique, notamment. On y compte plusieurs sous-ministres.

3)

Les travaux prévus à cet égard se termineront, nous l'espérons, à Pâques.

Il s'agit de la septième réunion sur le Budget de dépenses principal, et de la cinquième sur la phase II de notre étude de Fonction publique 2000.

Nous avons le plaisir d'accueillir comme témoins ce matin, M. Bev Dewar, principal du Centre canadien de gestion, et M^{me} Margaret Cottrell-Boyd, vice-principale chargée du Programme de perfectionnement en gestion. M. Dewar, je crois que vous avez une déclaration liminaire à nous faire. Je vous invite à nous la présenter.

M. Bev Dewar, principal, Centre canadien de gestion: Merci, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs. C'est pour moi un plaisir d'être ici aujourd'hui pour parler du rôle et des travaux du Centre canadien de gestion à l'appui des objectifs de Fonction publique 2000. Je suis accompagné de M^{me} Margaret Cottrell-Boyd, vice-principale responsable du Groupe de perfectionnement en gestion au CCG, qui connaît mieux que moi la teneur des cours en particulier et qui m'aidera à répondre à toutes les questions que vous pourriez poser à ce sujet.

Avant de parler de notre réaction à Fonction publique 2000, permettez-moi de prendre un instant pour faire le point de la situation et du programme du CCG. Le Centre existe depuis trois ans environ, même si le Parlement n'a adopté que cette année la loi qui définit ses objectifs et ses pouvoirs. Nous sommes maintenant constitués comme un établissement public dont les objectifs, et je cite les statuts de l'organisme, consistent notamment à assurer «des programmes de formation, d'orientation et de perfectionnement à l'intention des gestionnaires du secteur public, et en particulier des cadres supérieurs de la Fonction publique».

Our clientele numbers about 7,500 and is made up of the Management Category of the Public Service, management level Governor-in-Council appointees (including deputy ministers and agency heads) and employment equity groups one

[Text]

les administrateurs généraux) et des membres des groupes cibles de l'équité en matière d'emploi à un échelon inférieur à la catégorie de la gestion. Nous leur offrons un programme d'activités didactiques composé de cours de perfectionnement des cadres, de séminaires de plus courte durée sur les compétences, les aptitudes et les connaissances nécessaires à de saines méthodes de gestion et d'encadrement, ainsi qu'un large éventail d'autres séances d'information visant à renseigner les groupes de gestionnaires sur les priorités et les questions d'actualité. Ces activités sont offertes sur notre campus résidentiel à Touraine, dans nos salles de cours au centre-ville d'Ottawa, ainsi que dans les autres villes du pays où le tiers environ de notre clientèle est en poste. En 1991-1992, nous donnons des cours ou séminaires à quelque 6 000 participants. Cette année, 25 pour cent environ de l'ensemble de nos activités didactiques se déroulent dans les régions.

The committee has already reviewed the purposes and the content status of Public Service 2000 with Glen Shortliffe, John Edwards, and Ian Clark. I will not go over the same ground again. Just let me say that CCMD fully endorses the reform measures they described and accepts the responsibility of being an important agent of change. Indeed, we were active participants in the Public Service 2000 task forces that studied what needed to be done, especially the task force on training and development. We recognize the key role of the management community that we serve in providing leadership to the process of change. We know that if members of this community are going to give this leadership, they have to fully understand the reasons for the reforms and how they can result in a more effective public service.

We know that this understanding is the key to getting managers to feel ownership of the reform program and thus to give it momentum. We also know that managers need to learn new attitudes and new skills to make the reforms work.

For all these reasons, CCMD has been working for over a year now to produce a teaching and support program for managers that will encourage and help them with reform.

We have reviewed all our existing courses and seminars and have revised the content of most of them. We have developed some new courses and are at work developing more. We have worked with the Human Resources Development Council to get our priorities straight. We have tapped into the experience of the private sector with executive development. We have adjusted our research program and our production of case studies to support Public Service 2000 objectives. And we have consulted with the people we serve to try to make sure that what we offer is both relevant and accessible to them.

Le Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement a réalisé ses travaux après les autres groupes de travail de Fonction publique 2000, en s'inspirant de leurs conclusions et

[Traduction]

level below the Management Category. We offer them a program of learning activities consisting of executive development courses, shorter seminars on the skills, abilities and knowledge needed for good management and leadership practices, and a variety of other briefing sessions designed to keep managers up to date on priorities and issues. These activities are offered at our residential campus in Touraine, at our classrooms in downtown Ottawa and in other cities in Canada where about one-third of our clientele works. In 1991-1992, we are giving courses or seminars to about 600 participants attending them. About 25 per cent of all our learning events this year are in the regions.

Le Comité a déjà examiné les objectifs et la situation actuelle de Fonction publique 2000 avec MM. Glen Shortliffe, John Edwards et Ian Clark. Je ne reprendrai pas cet examen devant vous. Je me contenterai d'affirmer que le CCG appuie sans réserve les mesures de réforme qu'ils ont décrites et accepte la responsabilité d'être un agent important de changement. Effectivement, nous prenons une part active aux Groupes de travail de Fonction publique 2000 qui ont étudié les mesures à adopter, en particulier le Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement. Nous sommes conscients du rôle essentiel de la collectivité des gestionnaires que nous desservons dans l'encadrement du processus de changement. Nous savons que si les membres de cette collectivité doivent assurer cet encadrement, ils doivent comprendre parfaitement les motifs des réformes et la façon dont elles peuvent donner lieu à une fonction publique plus efficace.

Nous savons que cette compréhension est indispensable pour amener les gestionnaires à se sentir de véritables parties prenantes du programme de réforme et pour lui donner son élan. Nous savons aussi que les gestionnaires doivent acquérir des attitudes et des compétences nouvelles pour que ces réformes soient fructueuses.

Pour toutes ces raisons, le CCG travaille depuis plus d'un an à la réalisation d'un programme d'enseignement et de soutien qui permettra d'encourager les gestionnaires et de les aider à gérer la réforme.

Nous avons examiné l'ensemble de nos cours et séminaires actuels et en avons révisé le contenu dans la plupart des cas. Nous avons mis au point de nouveaux cours et sommes en train d'en élaborer d'autres. Nous avons collaboré avec le Conseil de perfectionnement des ressources humaines pour réaménager nos priorités. Nous avons tiré parti de l'expérience du secteur privé dans le perfectionnement des cadres. Nous avons remanié notre programme de recherche et notre activité de production d'études de cas pour appuyer les objectifs de Fonction publique 2000. Nous avons consulté les personnes que nous servons dans le souci de nous assurer que les cours que nous offrons sont à la fois pertinents et qu'ils leur sont accessibles.

The Task Force on Training and Development did its work later than the other PS 2000 task forces, using their conclusions and recommendations as the basis for its study of what

[Text]

recommandations pour le fondement de son étude sur les priorités de formation et de perfectionnement que Fonction publique 2000 dicterait. Ce groupe de travail a recommandé d'accorder la priorité aux activités de formation et de perfectionnement à l'appui de deux secteurs essentiels: l'amélioration du service offert au public et une meilleure gestion du personnel. Il a également appuyé vigoureusement l'idée d'une culture d'apprentissage continu, dans le cadre de laquelle organismes et personnes examineraient constamment leur rendement et seraient en quête de moyens permettant de l'améliorer. Ces recommandations s'adressaient à tous les ministères et organismes du gouvernement, y compris le CCG. Nous nous en sommes inspirés pour orienter la révision de notre programme.

Our objective has been to design a program that will help our clients to become strong leaders in the process of change and effective managers in the new style. In order to do this, we have put the emphasis on certain themes in our revised program.

First, we try to show the way in which external conditions and future trends—whether they be globalization of trade and economics, changes in technology or changes in public expectations—have to be taken into account when managers define the goals of their organizations and plan the best way of achieving them. We stress that effective managers must constantly learn more about these external conditions and we arrange learning events to help them do this.

We explain how they can be leaders as well as managers of their employees, setting goals, encouraging individual initiative and team effort, understanding and using effectively the potential of a diverse workforce, trying innovative ways of organizing work, and supporting self-improvement activities of employees.

We explain the process of continuous learning, whereby an organization gets feedback on how it is doing from both its clients and its employees and analyzes the feedback to find better ways of doing things. We help our managers learn the skills they need to do these things: skills for diagnosing one's own strong and weak points as a manager and building on the strong points; for consulting clients and employees; and for effective communication with employees.

At this point, to illustrate what I have just said, I would like to give you a few examples of how we have changed some of our programs and added new ones in light of the orientation set out in Public Service 2000.

Perhaps the most significant program change is in the orientation program, the two-week residential course offered on a mandatory basis to newly appointed members of the management category. The program has four goals, namely to provide:

[Traduction]

training and development priorities PS 2000 would require. The Task Force recommended that priority be given to training and development initiatives in support of two key areas: improved service to the public and better management of employees. It also strongly endorsed the idea of a continuous learning culture in which both organizations and individuals would constantly review their performance and look for ways to improve it. These recommendations were directed at all government department and agencies, including CCMD. We have used them as guidance in revising our program.

Notre objectif a consisté à mettre au point un programme qui permettra à nos clients de devenir de solides piliers du processus de changement et des gestionnaires efficaces dans le nouveau style adopté. Pour ce faire, nous avons mis l'accent sur certains thèmes dans notre programme révisé:

D'abord, nous nous efforçons de montrer la façon dont il faut tenir compte de la conjoncture externe et des tendances éventuelles, qu'il s'agisse de mondialisation du commerce et de l'économie, de l'évolution de la technologie ou des changements dans les attentes du public, quand les gestionnaires définissent les objectifs de leurs organismes et planifient le meilleur moyen de les réaliser. Nous insistons sur le fait que les gestionnaires efficaces doivent constamment en savoir davantage sur cette conjoncture externe et nous organisons des activités didactiques pour les aider à y parvenir.

Nous leur expliquons comment ils peuvent être des chefs de file ainsi que des gestionnaires pour leurs employés, en fixant des objectifs, en encourageant l'esprit d'initiative et le travail en équipe, en comprenant et en utilisant efficacement le potentiel d'un effectif diversifié, en faisant l'essai de moyens ingénieux pour organiser le travail et en appuyant les activités d'autoperfectionnement des employés.

Nous expliquons le processus de l'apprentissage continu, grâce auquel un organisme obtient un retour d'information sur son rendement, aussi bien auprès de ses clients que de ses employés, et analyse ce retour d'information afin de mettre au point de meilleurs moyens d'exercer ses activités. Nous aidons nos gestionnaires à apprendre les compétences dont ils ont besoin pour exercer ces activités: compétences permettant de diagnostiquer leurs points forts et leurs lacunes comme gestionnaires et de miser sur les points forts, de consulter clients et employés et de communiquer harmonieusement avec le personnel.

À ce stade-ci, pour illustrer ce que je viens de dire, permettez-moi de vous donner quelques exemples de la façon dont nous avons modifié certains de nos programmes et en avons ajouté de nouveaux à la lumière des orientations énoncées dans le cadre de Fonction publique 2000.

Le programme d'orientation, cours obligatoire de deux semaines offert en résidence aux membres nouvellement nommés au sein de la catégorie de la gestion, représente peut-être le changement de programme le plus important. Ce programme poursuit quatre objectifs, notamment:

[Text]

- an understanding of the complexities associated with their new role as executives and leaders in the federal public service;
- a greater understanding of current social and economic issues and of the political environment in Canada;
- a better understanding of the government's internal environment and the requirements of a changing public service; and
- a greater appreciation of the relationship between personal and interpersonal skills, well-being, and executive effectiveness.

While all these objectives remain valid, we are changing the orientation course to put more emphasis on the first and fourth objectives since leadership and people management skills are key to the success of Public Service 2000. CCMD is convinced that to enhance these skills, managers should get a better understanding of themselves as leaders, and of their management styles and the impact they have on others. Since September 1991, we begin the orientation courses with a two-day segment called "Working with others: the leadership challenge," during which participants receive confidential individual feedback on themselves based on a number of assessment instruments which they will have completed before they come on course. With the help of a contract we have with the Niagara Institute, participants obtain a portrait of their management style and its impact on others, as well as an indicator of their preferred decision-making style and the relationship between the latter and their personality. Personalized counselling is offered to participants throughout the course.

Pour rendre compte de l'importance nouvelle accordée au leadership, le cours d'orientation sera rebaptisé et portera, à partir de janvier 1991, le titre «Leadership chez le cadre de direction 1». D'autres modifications ont été apportées à ce cours pour raffermir les objectifs et les valeurs de Fonction publique 2000. On organise des séances sur les priorités et les questions d'actualité en mettant l'accent sur le rôle et les responsabilités des cadres supérieurs à cet égard: la gestion de la diversité au travail et l'art de servir une société canadienne variée, l'économie, l'unité nationale, les questions autochtones et les valeurs de la Fonction publique. Nous avons prévu, sur le contexte didactique, une séance au cours de laquelle nous encourageons les participants à prendre personnellement la responsabilité de leur propre perfectionnement continu et offrons à chacun des participants l'occasion de décrire et de commenter à leurs collègues les grandes questions auxquelles leur ministère ou organisme font face, ainsi que les activités de Fonction publique 2000 dans leur ministère, par exemple les nouvelles démarches en matière d'organisation du travail, les méthodes nouvelles d'amélioration des services offerts au public et l'organisation de la consultation et du retour d'information du public et des employés.

CCMD has modified a number of other workshops and seminars to reinforce Public Service 2000 values while still addressing the specific needs of particular segments of the management community. This applies, for instance, to

[Traduction]

- leur permettre de comprendre les complexités liées à leur nouveau rôle de cadre et de chef de file de la Fonction publique fédérale;
- favoriser la compréhension des questions d'actualité sociale et économique et du contexte politique du Canada;
- les amener à mieux comprendre le contexte interne du gouvernement et les impératifs de l'évolution de la Fonction publique;
- leur faire mieux connaître la relation entre les compétences personnelles et interpersonnelles, le mieux-être et l'efficacité des cadres.

Même si tous ces objectifs restent valables, nous sommes en train de modifier le cours d'orientation pour insister davantage sur les premier et quatrième objectifs, puisque les compétences d'encadrement et de gestion des personnes sont essentielles à la réussite de Fonction publique 2000. Le CCG a la conviction que pour améliorer ces compétences, les gestionnaires devraient mieux se comprendre comme chefs de file, en plus de mieux connaître leur style de gestion et l'incidence qu'il produit sur les autres. Depuis septembre 1991, nous entreprenons les cours d'orientation par un volet de deux jours intitulé «Travailler avec d'autres: le défi du leadership»; à cette occasion, les participants reçoivent un retour d'information confidentiel et personnalisé, à partir d'un certain nombre de documents d'évaluation qu'ils ont remplis avant de se présenter au cours. Grâce à un contrat que nous avons conclu avec l'Institut Niagara, les participants ont ainsi un portrait de leur style de gestion et de son influence sur les autres, ainsi qu'un indice sur leur style de décision privilégié et sur la relation entre ce style et leur personnalité. On offre aux participants des conseils personnalisés pendant toute la durée du cours.

To convey the new emphasis on leadership, the orientation course will be renamed as of January 1992: "Executive Leadership 1". Other changes have been made to this course to reinforce PS 2000 objectives and values. Sessions are held on current priorities and issues with a focus on the senior manager's role in: managing diversity in the workplace and serving a diverse Canadian society, the economy, national unity, native issues, and public service values. We include a session on the learning environment where participants are encouraged to take personal responsibility for their own continuous improvement and opportunities for each participant to describe and comment to their colleagues on key issues facing their department or agency and on such PS 2000 initiatives in their departments as new approaches to organizing work, new methods of improving services to the public and organizing consultation and feedback from the public and employees.

Le CCG a modifié un certain nombre d'autres ateliers et séminaires pour raffermir les valeurs de Fonction publique 2000 tout en répondant aux besoins particuliers de certains secteurs de la collectivité des gestionnaires. Cette observation

[Text]

"Managing Regional Operations" which responds to issues faced by managers responsible for program delivery through regional or district offices, and to "Managing a Scientific Organization" and to "Leadership and Management for Scientists" which are designed to assist professional scientists who have assumed management responsibilities. These short courses now also include segments addressing cultural diversity, employment equity, work force adaptiveness, and the need to apply the principles of a service-oriented culture.

In addition to our courses and seminars, CCMD offers a large number of short informal sessions called Armchairs, where managers can meet and hear an expert in a subject area and discuss the subject with him or her. These are held eight or ten times a month in Ottawa-Hull and other cities. Many of our Armchairs have focused on Public Service 2000 subjects; for example, Managing Change, Service Culture in Government, Insight into the Second Report of the Task Force on Training and Development, and Reshaping for Quality.

Our research program has also been refocused on the four management principles of Public Service 2000: innovation, service, accountability and people. Let me speak about two of the studies under way as examples of the research we are sponsoring to get a better understanding of how management improvements should proceed: One called, "Women, Workplace Culture and Management in the Public Service: In Search of Practical Solutions" by Suzan Philips and Brian Little, professors at Carleton University, will examine more deeply the impediments identified by the Task Force on Barriers to Women. It is using data gathered from interviews with female managers in three departments to explore the relationship between job satisfaction, gender, workplace culture, and the everyday activities or projects women engage in.

In the final report, recommendations will be developed on what changes to corporate culture could promote and use women's skills.

"Accountability of the Public Service" by C.E.S. Frank of Queen's University is a comparative study of accountability in Canada, the U.S., the U.K., France and Sweden. The focus will be on accountability under the Westminster model of ministerial responsibility as reflected in government institutions and processes. New types of accountability for public servants have emerged in many countries; for example, accountability to the courts and other agencies. These accountabilities have very different legal bases than the Westminster model. The challenge addressed in the paper will be to relate these new forms of accountability to the Westminster tradition.

[Traduction]

s'applique par exemple à la «Gestion des opérations régionales», qui répond aux questions auxquelles font face les gestionnaires responsables de l'administration des programmes par l'entremise des bureaux régionaux ou de district, et à la «gestion d'un organisme à caractère scientifique», et à «Le leadership et la gestion pour les scientifiques», cours destinés à aider les scientifiques professionnels qui prennent des responsabilités de gestion. Ces cours, d'une durée brève, comportent également des volets sur la diversité culturelle, l'équité en matière d'emploi, la capacité d'adaptation de l'effectif et la nécessité d'appliquer les principes d'une culture axée sur le service.

Outre nos cours et séminaires, le CCG offre un nombre considérable de séances brèves sous le titre *Discussions informelles*, au cours desquelles les gestionnaires peuvent se réunir, écouter un spécialiste d'un domaine et discuter de la question avec ce dernier. Ces séances ont lieu à raison de huit ou dix fois par mois, à Ottawa-Hull et dans d'autres villes. Nombre de ces *Discussions informelles* ont mis l'accent sur les thèmes de Fonction publique 2000, par exemple la Gestion du changement, la Culture de service au gouvernement, l'introspection sur le deuxième rapport du Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement, et Restructurer pour rehausser la qualité.

Nous avons également réarticulé notre programme de recherche autour des quatre grands principes de gestion de Fonction publique 2000 : l'innovation, le service, la responsabilisation et les personnes. Permettez-moi de vous parler de deux des études qui se déroulent à l'heure actuelle et qui témoignent des travaux de recherche que nous parrainons afin de mieux comprendre le mode de déroulement des améliorations de gestion: L'ouvrage intitulé «Les femmes, la culture du milieu de travail et la gestion à la Fonction publique: en quête de solutions pratiques», de Suzan Philips et Brian Little, professeurs à l'Université Carleton, examinera plus en profondeur les barrières cernées par le Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes. Ce document, qui s'inspire de données recueillies dans le cadre d'entrevues avec des femmes gestionnaires dans trois ministères, fait un tour d'horizon de la relation entre la satisfaction professionnelle, le sexe, la culture du milieu de travail et les activités ou les projets de tous les jours auxquels les femmes participent.

Le dernier rapport du Groupe de travail énoncera des recommandations sur les modifications de la culture institutionnelle qui permettraient de promouvoir et d'utiliser les compétences des femmes.

Le document intitulé «L'obligation de rendre compte dans la fonction publique», signé par C.E.S. Frank, de l'Université Queen, est une étude comparative sur la responsabilisation au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France et en Suède. Ce document mettra l'accent sur la responsabilisation selon le modèle Westminster de la responsabilité ministérielle, tel qu'il se matérialise dans les institutions et les processus du gouvernement. Dans de nombreux pays, de nouveaux modèles de responsabilisation se sont fait jour pour les fonctionnaires, par exemple la responsabilisation à l'endroit des tribunaux et d'autres organismes. Ces modèles ont des fondements juridiques très différents de ceux du modèle de Westminster. Dans

[Text]

The Centre has also developed some new management development training programs to facilitate the acquisition of skills by managers and to support their understanding and adopting of new attitudes consistent with Public Service 2000 values. Among these new programs are the People Management Series and the Information Technology Management Series, which Mrs. Cottrell-Boyd will be happy to describe, if senators wish. Another new program is Managing a Diverse Workforce, a one-day seminar presented by Dr. Neil McDonald, one of the most prominent consultants in this area. This seminar is designed to help managers understand diversity and learn how to change their leadership style so as to encourage all employees to realize their potential regardless of their differences. Case studies reflecting situations in the workplace are used, and managers are invited to examine their values and assumptions and consider how they should be changed to reflect the new workplace culture.

Two other initiatives support the objective of understanding better how women can advance in the public service and raising the level of awareness of senior managers in this area. These are seminars for managers on Breaking the Glass Ceiling and Women's Executive Development Workshops.

J'ai parlé plus tôt de la nécessité de rendre plus accessibles nos services de perfectionnement en gestion pour le tiers de notre clientèle qui travaille à l'extérieur d'Ottawa-Hull. À notre avis, la technologie peut être très utile dans ce cas, comme en témoigne l'essai que nous avons effectué en novembre 1991 dans le cadre de notre première Conférence "mailage pour chefs de file". Nous avons pu rejoindre, par vidéoconférence, plusieurs centaines de gestionnaires dans six villes au Canada, pour les renseigner sur l'évolution récente de Fonction publique 2000 et échanger avec eux des idées sur la façon d'améliorer le service au public.

CCMD is presently designing new courses on consultation, management-labour relations and intergovernmental relations. For instance, the module on consultation will address issues such as appropriateness of consultation, various models for consultation, and approaches to consensus building and problem resolution.

Mr. Chairman, I will conclude my statement at this point. I will be pleased, of course, to provide further information on these programs and others should members of the committee wish.

All of the previous witnesses appearing before the committee have emphasized the long-term nature of the process of renewing the public service. I wish to underline this point as well. Changing values and building up new attitudes cannot be done overnight. We recognize that our learning opportunities for

[Traduction]

ce document, la difficulté consiste à établir le lien entre ces nouvelles formes de responsabilisation et le modèle traditionnel de Westminster.

Le Centre a également mis au point de nouveaux programmes de formation-perfectionnement en gestion pour permettre aux gestionnaires d'acquérir sans peine des compétences et de comprendre et d'adopter les nouvelles attitudes qui s'harmonisent avec les valeurs de Fonction publique 2000. Parmi ces nouveaux programmes figurent les séries intitulées «Une gestion orientée vers les personnes» et «Gestion de la technologie de l'information», que M^{me} Cottrell-Boyd se fera un plaisir de décrire, si les sénateurs le souhaitent. Un autre programme nouveau, intitulé «Gestion d'une main-d'oeuvre diversifiée», représente un séminaire d'une journée présenté par le D^r Neil McDonald, l'un des experts-conseils les plus éminents dans ce domaine. Ce séminaire vise à aider les gestionnaires à comprendre la diversité et à apprendre à changer leur style d'encadrement pour encourager tous les employés à réaliser leur potentiel, sans égard aux différences qui les séparent. On fait appel à des études de cas qui rendent compte de situations dans le milieu de travail et on invite les gestionnaires à examiner leurs valeurs et leurs hypothèses et à réfléchir à la façon dont ils devraient les modifier pour tenir compte de la nouvelle culture du milieu de travail.

Deux autres activités soutiennent l'objectif visant à mieux comprendre comment les femmes peuvent avancer à la Fonction publique et à accroître le niveau de sensibilisation des cadres supérieurs dans ce domaine. Ces séminaires, qui s'adressent aux gestionnaires, portent sur les thèmes *Briser le plafond de verre* et *Atelier de perfectionnement des cadres à l'intention des femmes*.

I mentioned earlier the need to make our management development services more accessible to the third of our clientele who work outside Ottawa-Hull. We believe technology can make a major contribution here, and experimented in November 1991 with our first Leadership Linkup Conference. This linked several hundred managers at six locations in Canada by video conference, to be briefed on recent developments in PS 2000 and exchange ideas on how to improve service to the public.

À l'heure actuelle, le CCG met au point de nouveaux cours sur la consultation, les relations patronales-syndicales et les relations intergouvernementales. Par exemple, le module sur la consultation traitera de la pertinence de la consultation de divers modèles pour la consultation et les approches pour dégager un consensus et résoudre les problèmes.

Monsieur le président, permettez-moi de conclure ici ma déclaration. Je serai cependant heureux de fournir de plus amples renseignements sur ces programmes et les autres activités du CCG, si les membres du Comité le souhaitent.

Tous les témoins qui ont déjà comparu devant le Comité ont insisté sur le caractère à long terme du processus de renouvellement de la fonction publique. J'aimerais également souligner cet aspect. On ne peut, du jour au lendemain, changer des valeurs et inculquer des attitudes nouvelles. Nous savons que

[Text]

managers will be important to the success of the initiative. We are determined to do our part as best we can, constantly improving our understanding of the needs of executive development in the public sector and how best to meet them.

Le président: Je vous remercie, monsieur Dewar.

Dans la version française de votre présentation de ce matin, vous dites que votre clientèle se chiffre à environ 7 500 personnes et au bas de ce troisième paragraphe, à la dernière ligne, vous dites:

En 1991-1992, nous donnons des cours ou séminaires à quelque 6 000 participants.

Est-ce que ce nombre de 6 000 participants est inclus dans celui de 7 500?

Mr. Dewar: In order to answer your question, Mr. Chairman, I must address it slightly differently. The 7,500 persons represent the population which we are mandated to provide service to. That consists of the management category of the public service proper; Governor in Council appointments, deputy ministers and heads of agencies; equivalent to the management category in agencies, the group of public servants one level below the management category in employment equity groups; and certain other smaller specific groups. These add up to 7,500, and we measure as the people we are asked by Parliament to provide service to.

The number of 6,000 is the number of actual individuals who we expect to attend our sessions this year. They would be from the same community almost totally, but it is possible that among the 6,000 there will be some repeats, the same person coming more than one time.

Senator Bolduc: I have a few questions. Some of them are unrelated, so perhaps I could ask further questions if there are interventions.

I understand that the figure of 7,000 represents the top management in government. The middle management, if I understand correctly, is taken care of in training by the various departments themselves, or maybe by some courses at Touraine or in other more specialized agencies such as the transportation school in Cornwall or the staff college for the defence people. Am I correct in saying this?

Mr. Dewar: Yes, that is true, senator. I might just add one comment. One institution that is important for middle managers is Training and Development Canada, which is the special operating agency of the Public Service Commission.

Senator Bolduc: Let us come back to your work. I have noticed the courses you offer are, generally speaking, good, but I wish to ask you a few questions about some of them. You offer one course, K-114, Management in the Global Context. As an ex-member of the National Defence College, I notice that that course is about the same as what we had at the National Defence College. Is there any relationship between the two? For example, I know that in conducting some courses you use the Niagara Institute. Would it be possible that a

[Traduction]

les occasions d'apprentissage que nous offrons aux gestionnaires seront essentielles à la réussite de cette activité. Nous avons la ferme volonté de nous acquitter au mieux de notre mission, en améliorant constamment notre compréhension des besoins de perfectionnement des cadres dans le secteur public et des meilleurs moyens à prendre pour y répondre.

The Chairman: Thank you, Mr. Dewar.

In the course of your presentation this morning, you stated that your clientele numbers about 7,500. Further on in the same paragraph, you said:

In 1991-1992, we are giving course or seminars to about 6,000 participants attending them.

Are these 6,000 participants included in the figure of 7,500?

M. Dewar: Pour répondre à votre question, Monsieur le président, je vais l'aborder d'une façon un peu différente. Les 7 500 personnes forment le groupe que nous sommes chargés de desservir. Il s'agit de la catégorie de la gestion à la fonction publique, des personnes nommées par le gouverneur en conseil, des sous-ministres, des chefs d'organisme, des personnes occupant un poste équivalent à la catégorie de la gestion dans les organismes, du groupe des fonctionnaires occupant un poste un niveau au-dessous de la catégorie de la gestion dans les groupes visés par l'équité en matière d'emploi, et d'autres petits groupes particuliers. Le Parlement nous demande donc de desservir un total de 7 500 personnes.

Nous prévoyons que 6 000 personnes assisteront effectivement à nos séances cette année. Elles proviendraient donc presque toutes du même groupe. Il est possible que certaines personnes viennent plus d'une fois parmi les 6 000. La même personne pourrait assister à plus d'une séance.

Le sénateur Bolduc: J'ai quelques questions qui ne ne sont pas toutes liées; j'aimerais donc avoir la possibilité de poser une autre question s'il y a des interventions.

Je crois comprendre que ces 7 000 personnes sont des cadres supérieurs du gouvernement. Les cadres intermédiaires, si je le comprends bien, sont formés par les divers ministères eux-mêmes, ou encore ils suivent des cours à Touraine ou dans un organisme spécialisé, par exemple l'école des transports à Cornwall ou l'école de l'état-major. Ai-je raison?

M. Dewar: Oui, c'est vrai, Monsieur le sénateur. Permettez-moi toutefois d'ajouter une observation. Formation et perfectionnement Canada, un organisme opérationnel spécial de la Commission de la Fonction publique, est un organisme important pour les cadres intermédiaires.

Le sénateur Bolduc: Revenons à votre travail. J'ai remarqué que vos cours sont bons, en général, mais j'aimerais vous poser des questions sur quelques-uns d'entre eux. Vous offrez un cours en particulier, le cours K-114, sur la gestion dans le contexte mondial. Comme j'ai déjà fréquenté le Collège de la Défense nationale, j'ai remarqué que ce cours correspond à peu près à ce qui se faisait au Collège. Y a-t-il un lien entre les deux? Par exemple, je sais que l'Institut Niagara donne parfois des cours pour votre compte. Est-il possible qu'un cours

[Text]

course like this one on the global context might be related to the one offered at the National Defence College?

Mrs. Margaret Cottrell-Boyd, Vice-Principal, Management Program, Canadian Centre for Management Development: That is the new course that is being developed. If the National Defence College does have a person who has some of that knowledge we will certainly use their faculty for our courses as well. We have an arrangement whereby if a specific person knows a lot about it we will not reinvent the wheel.

Senator Bolduc: It was not only one person. The course was divided into three sessions; one about Canada, one about the problems of management, and one about the international environment. That lasted for three months. We had people come from all over the place to lecture. It is quite related to what NDC is doing.

Mr. Dewar: My hesitation in answering is mainly due to the fact that this course has not yet been given. It is still being prepared. Our attitude would certainly be to seek out resource people from other institutions that have already done work in this field, such as Niagara or NDC.

Senator Bolduc: I notice that you have already a fair number of people working at your centre. My feeling is that you should not have many permanent staff in a college like that. I think you should have a few key people well-connected with the agencies of government, such as Finance, External Affairs, Treasury Board, PC, and so on. The rest should come from all over the place. I would hope that some of your courses are conducted by other institutions. You have, for example, the Niagara Institute dealing with leadership. Perhaps you should have one on business environment with Western University or York University or something like that, and maybe another one on global environment with NDC. I think that would probably make it less costly and more effective.

My second question relates to Course S-212, which relates to tax planning and investment strategies. That, I understand, is a course we give generally to people before they retire. Usually we give them a lecture of what is going on in the real world; how they should be aware of tax planning and investment strategy to take care of their future after they have left the service. I have some difficulty here. It has no relationship to a good public service. I do not think it is appropriate to spend taxpayers' money to give lectures to civil servants on how to manage their investments. This is not the role of the CCMD.

Mr. Dewar: This course is given by the centre at the request of the Treasury Board, who consider it as a personnel policy that there should be this kind of employee support in this area. You will note that this is an unusual course in one sense: It is given by us not only to the management category and equivalent levels but also to any public servant within 15 years of retirement.

[Traduction]

comme celui-là, sur le contexte mondial, soit lié au Collège de la Défense nationale?

Mme Margaret Cottrell-Boyd (Vice-principale, Programme de gestion, Centre canadien pour le développement de la gestion): C'est le nouveau cours que nous sommes en train d'élaborer. S'il y a quelqu'un au Collège de la Défense nationale qui en connaît sur ce point, nous lui ferons certainement appel dans nos cours. Nous avons un arrangement: s'il y a déjà une sommité dans le domaine, nous n'essayerons pas d'aller ailleurs et de réinventer la roue.

Le sénateur Bolduc: Ce n'était pas une seule personne. Le cours était divisé en trois volets: un sur le Canada, un sur les problèmes de gestion et un sur le contexte international. Le cours durait trois mois. Nos conférenciers venaient de partout. C'est vraiment lié à ce que fait le CDN.

M. Dewar: Si j'hésite à répondre à la question, c'est surtout que ce cours n'a pas encore été donné. Nous sommes encore en train de le préparer. Nous sommes certainement disposés à trouver dans d'autres établissements des personnes-ressources qui ont déjà travaillé dans le domaine, par exemple à l'Institut Niagara ou au CDN.

Le sénateur Bolduc: J'ai remarqué que vous avez déjà un effectif assez considérable au centre. Selon moi, il ne devrait pas y avoir beaucoup de permanents dans un collège comme celui-là. Je pense que vous devriez disposer de quelques personnes clés qui ont des liens solides avec les organismes gouvernementaux: le ministère des Finances, le ministère des Affaires extérieures, le Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé, et ainsi de suite. Les autres devraient provenir d'un peu partout. J'ose espérer que certains de vos cours sont donnés dans d'autres établissements. Par exemple, l'Institut Niagara donne un cours sur le leadership. Vous devriez peut-être avoir un cours sur le milieu des affaires à l'Université Western ou York, ou ailleurs même, et peut-être un autre cours sur le contexte mondial au CDN. À mon avis, cela serait probablement moins coûteux et plus efficace.

Ma deuxième question porte sur un cours en particulier, soit le cours S-212 sur la planification fiscale et les stratégies de placement. Je crois comprendre que l'on offre habituellement ce cours aux personnes qui sont sur le point de prendre leur retraite. On donne habituellement un exposé sur la façon dont les choses se déroulent vraiment et on les encourage à s'intéresser à la planification fiscale et aux stratégies de placement pour assurer leur avenir après qu'ils auront pris leur retraite. Cela me pose des problèmes. Il n'y a pas de lien avec la fonction publique. Je ne crois pas qu'il soit approprié de dépenser l'argent du contribuable pour donner aux fonctionnaires des conférences sur la façon de gérer leurs placements. Ce n'est pas le rôle du CCG.

M. Dewar: Le Centre donne ce cours à la demande du Conseil du Trésor, dont les dirigeants estiment qu'il incombe au personnel d'offrir ce genre de soutien aux employés. Vous remarquerez que ce cours est inhabituel à un certain point de vue : nous l'offrons non seulement à la catégorie de la gestion et aux niveaux équivalents, mais aussi aux fonctionnaires qui prendront leur retraite dans moins de 15 ans.

[Text]

Senator Bolduc: I agree that you should do that for the people coming to the end of their career, but it is not for the welfare of public service, it is for the welfare of the employees. So I don't see why you get involved in that. It should be given by someone else, maybe by the Civil Service Commission, but I do not understand why you would invest in a program like that. How can you justify that in terms of public money?

Mr. Dewar: I should explain that what we are doing on behalf of the Treasury Board is organizing the giving of this course. It is actually given by consultants, not by our own personnel. I know that the Treasury Board regards this course as an element of their personnel policy that they should do this sort of thing, as a number of large companies do for their personnel. We are frankly their agent on this one.

Senator Bolduc: So I suppose it is self-financing in the sense that people contribute to it?

Mr. Dewar: A charge is passed through by us for this course and it is paid for by the departments who send their people.

Senator Bolduc: You have a course called S-249 about the legislative process. Is that course given only to top people or to people outside the government like pressure groups, heads of various trade associations, generally people who have contact with the government and who want to understand better the legislative process?

Mr. Dewar: This is also a course which has not yet been given and is under development at the moment. It is planned to be given to people within government departments only; that is, people who have a responsibility in their department for preparing or following proposals that their department puts to Parliament for legislation or for dealing with the drafting of subsidiary legislation and regulations. It is not designed, at the present time at least, to be given to people outside government.

Senator Bolduc: I have another question relating more to the administration of the centre. I notice in your documentation that you have some staff services under you, finance and administration, corporate services, human resources, communication and marketing. How much do those auxiliary services cost in relation to the budget of the centre? I ask the question because I am somewhat scandalized. I was looking recently at the budgets of various departments. Something like 20 per cent of the budgets of various departments, such as Communications—I could name a dozen others—is spent for administering the rest of the department. Is that usual, to have something like between 10 and 20 per cent of the budgets of various ministries for planning, budgeting, controlling, information systems, personnel management, supply and services, all the internal, auxiliary services of the ministry? It takes a considerable part of the department's budget. Some of them are as high as \$50 million. It is extraordinary the amount of money that is spent. For example, in a ministry that has something like 2000 employees, you may be sure that 400 of them will be managing or administering the others. I am scandalized by that system.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Je suis d'accord avec l'idée de le faire pour les gens qui en sont à la fin de leur carrière, mais pas avec l'idée de le faire pour assurer le bien-être des employés de la fonction publique. Je pense que quelqu'un d'autre devrait donner le cours, peut-être la Commission de la Fonction publique; je ne comprends pas pourquoi on investit dans un programme comme celui-là. Comment pouvez-vous justifier l'usage des fonds publics à cette fin?

M. Dewar: Je devrais expliquer que ce que nous faisons au nom du Conseil du Trésor, c'est d'organiser les choses pour que le cours puisse se donner. Ce sont des experts-conseil plutôt que notre personnel, qui le donnent. Je sais que le Conseil du Trésor considère ce cours comme faisant partie de sa politique du personnel, qu'il devrait faire ce genre de choses, comme les grandes sociétés le font souvent pour leur personnel. Pour être franc, nous sommes les mandataires de ce programme.

Le sénateur Bolduc: Je suppose que le cours se finance lui-même en ce sens que les gens y apportent une contribution?

M. Dewar: Nous demandons des frais pour ce cours. Les ministères qui envoient leurs gens les assument.

Le sénateur Bolduc: Vous avez un cours, le cours S-249, qui porte sur le processus législatif. Ce cours est-il offert uniquement aux hauts dirigeants ou est-il aussi offert aux personnes à l'extérieur du gouvernement, comme les membres des groupes de pression, les chefs des associations professionnelles, ou, en général, les gens qui ont à traiter avec le gouvernement et qui souhaitent mieux comprendre le processus législatif?

M. Dewar: C'est un autre cours qui n'a pas encore été donné et que nous sommes toujours en train d'élaborer. Il est prévu qu'il sera uniquement offert aux gens des ministères, c'est-à-dire les fonctionnaires chargés de préparer ou de surveiller les propositions de lois que leur ministère dépose au Parlement, ou encore ceux qui sont chargés de rédiger les lois et règlements secondaires. Pour le moment du moins, le cours ne s'adresse pas aux gens de l'extérieur du gouvernement.

Le sénateur Bolduc: J'ai une autre question, qui porte sur l'administration du Centre. En lisant votre documentation, j'ai remarqué que vous disposez d'un personnel de soutien pour les finances et l'administration, les services généraux, les ressources humaines, les communications et le marketing. Quelle part du budget représente ces services auxiliaires? Si je pose la question, c'est que je suis un peu scandalisé. Je regardais récemment le budget de divers ministères. J'ai constaté qu'environ 20 p.100 du budget de divers ministères, par exemple le ministère des Communications—je pourrais en nommer une douzaine d'autres—sont consacrés à l'administration du reste du ministère. Est-ce une chose habituelle qu'entre 10 et 20 p. 100 du budget de divers ministères soient consacrés à la planification, à la budgétisation, au contrôle, aux systèmes d'information, à la gestion du personnel, aux approvisionnements et aux services, à tous les services auxiliaires du ministère? Cela représente une part considérable du budget des ministères. Dans certains cas, ils s'élèvent à 50 millions de dollars. Les montants dépensés sont faramineux. Par exemple, dans le cas d'un ministère qui a quelque 2000 employés, vous aurez à coup sûr 400 d'entre eux qui gèrent ou qui administrent les autres. C'est une façon de faire qui me scandalise.

[Text]

Where I come from, even in provincial governments and particularly in municipal administration, management is much more *serré* than in the federal government. I do not know how much it costs in your own centre.

Mr. Dewar: Senator, I am having a little difficulty with the actual number. The best I can do at the moment from the gross numbers I have with me is to acknowledge that management services in 1991-92 come to about \$2.8 million of our \$11.6 million budget.

Senator Bolduc: That is about what I said.

Mr. Dewar: It is in the same range. I should point out, however, and I am sure everyone would make this point, that each organization is somewhat different from the others. Management services in our case include quite a heavy amount for technology, so it is not only finance, personnel and administration.

Senator Bolduc: If you include management services, it is much more than that; it is 35 per cent in your case. I understand what some of it is for and that is why I excluded that aspect. Even at 20 per cent it is very high, do you not believe so?

Mr. Dewar: It is high. We have an obligation as a departmental corporation to provide our own administrative services. We do contract out some of it. For example, we have a cafeteria and we contract that out. Where there is a self-standing corporation it is almost inevitable that there will be an administrative financing personnel structure. We must do what we can to minimize the size of it.

Le président: Monsieur Dewar, dans votre mémoire intitulée Centre canadien de gestion, Budget des dépenses 1991-1992, Partie III, Plan de dépenses, à la page 7, de la version française, vous dites ceci:

En 1991-1992, le Centre entend offrir 174 cours, séminaires et autres activités à quelque 5 120 cadres supérieurs.

Alors, dans votre représentation vous nous parlez de 7 500 cadres. Est-ce qu'il y en a qui sont exclus de ces programmes-là? Vous nous parlez également de 6 000 cadres qui assistent aux séminaires.

Mr. Dewar: Mr. Chairman, the explanation for this is that the numbers reported here represent the plan at the time the Part IIIs were put together. This document was put together in December 1990 or January 1991. I am reporting to you now that our plan has changed slightly in that we now expect to have about 6,000 attend rather than 5,100, as was the plan earlier.

Partly to meet Public Service 2000 objectives, we have been trying to do more than we had originally planned to do in the current fiscal year. The increase is taking place over the 5,100 in two particular areas. One is what I referred to as "Armchairs", shoft informal sessions. We often hold these sessions in Ottawa or in other cities, typically at 8.00 a.m. on a working day, and invite managers to come to listen to a speaker give an

[Traduction]

D'où je viens, même dans les gouvernements provinciaux et particulièrement dans les administrations municipales, la gestion est beaucoup plus «serrée» qu'au gouvernement fédéral. Je ne sais pas quel coût cela représente dans votre Centre.

M. Dewar: Monsieur le sénateur, j'aurai de la peine à vous donner un chiffre exact. Le mieux que je puisse faire pour le moment, c'est de vous donner une approximation: à ma connaissance, les services de gestion en 1991-1992 ont coûté environ 2,8 millions de dollars. Notre budget total s'établissait à 11,6 millions de dollars.

Le sénateur Bolduc: Cela correspond à peu près à ce que j'ai dit.

M. Dewar: C'est à peu près la même chose. Je tiens à souligner toutefois—et je suis sûr que tout le monde ferait ressortir ce point—que chaque organisme est un peu différent des autres. Les services de gestion dans notre cas supposent une composante technologique assez considérable, et non seulement les finances, le personnel et l'administration.

Le sénateur Bolduc: Si vous décidez d'inclure les services de gestion, c'est nettement plus, 35 p. cent dans votre cas. Je suis au courant de certaines affectations, voilà pourquoi je les ai exclues. Même si ce n'est que de 20 p. 100, les sommes demeurent très élevées, ne croyez-vous pas?

M. Dewar: C'est élevé. Nous avons l'obligation, en tant qu'établissement public, de fournir nos propres services administratifs. Nous en faisons faire une partie à l'extérieur. Par exemple, c'est un entrepreneur qui s'occupe de notre cafétéria. Là où il y a un établissement autonome, il y a presque inévitablement une structure administration-finances-personnel. Nous devons faire de notre mieux pour en réduire la taille au minimum.

The Chairman: Mr. Dewar, in your brief entitled "Canadian Centre for Management and Development, 1991-1992 Estimates, Part III, Expenditure Plan", you indicate on page 7 that:

In 1991-1992, the Centre plans to offer 174 courses, seminars and other activities to about 5,120 executives.

In your presentation, you quoted a figure of 7,500 executives. Are some excluded from these programs? You also mentioned that seminars were given to about 6,000 participants.

M. Dewar: Monsieur le président, cela s'explique: les chiffres en question ont été établis au moment où la partie III du budget a été préparée. Le document remonte à décembre 1990 ou à janvier 1991. Je vous signale maintenant que notre plan a changé un peu et que nous nous attendons maintenant à accueillir environ 6 000 participants plutôt que 5 100, comme le précisait le plan auparavant.

En partie pour répondre aux objectifs de Fonction publique 2000, nous avons essayé d'en faire plus que ce qui avait été prévu à l'origine pour l'exercice financier en cours. L'augmentation se rapporte à deux volets particuliers. Premièrement, il y a les «discussions informelles» dont j'ai parlé, que nous tenons souvent à Ottawa ou dans d'autres villes, habituellement à 8 h le matin un jour ouvrable. Nous invitons des ges-

[Text]

update on our management subject or on some current issue. This has expanded a good deal in the last few months.

The other area is the introduction of technology. I referred to an experiment that we did in November when we had some 270 managers across Canada in six different cities linked by a video conference. This is a technique which we hope to use more in order to improve our service outside Ottawa. That number gets added in to the number served.

Senator Stewart: In the presentation we just heard, reference was made again and again to Public Service 2000 values and goals. That is quite understandable, given the fact that the committee is studying the whole project of Public Service 2000. Is it fair to ask Mr. Dewar to give us his understanding of the values and goals of Public Service 2000? I ask that simply as a foundation for some other questions.

Mr. Dewar: Mr. Chairman, it is a very large question. I will be very brief and general in my answer. If we addressed this in detail it could take the rest of the day.

Essentially, the central idea of the values and goals of Public Service 2000 is to provide for a more effective, a more responsive and a more flexible Public Service, one that has its eye on results in terms of service to the public rather than on the adherence to approved process in achieving the results. I will stop there, senator.

Senator Stewart: So you are saying that the purpose is to redirect attention from means, namely, well-defined processes on the one hand, to the end, namely, service to the public?

Mr. Dewar: That is correct.

Senator Stewart: We heard testimony from various witnesses at every one of our meetings on Public Service 2000 that one of the principal results will be to shift the locus of decisions away from certain central bodies such as the Treasury Board out to departments and away from Ottawa to where most of the public actually resides. Now, it is the second aspect of this shift that I have principally in mind, the shift away from Ottawa, away from the Rideau Canal, to where most of the public live and work.

When I look at the material that we have been provided with today, I am impressed by the high level of generalization. The level of generalization, and perhaps this is inevitable, is so high that one might use the word "vague". When we look at the various departments, particularly away from Ottawa, I think we will find that the work they do and the way they serve the public is very different from one department to another.

I guess what worries me concerning your agency is that it seems to be directed at the old public service, which Public Service 2000 is going to abolish. It seems to be directed very much at the Ottawa public servant. It seems to deal with the

[Traduction]

tionnaires à venir écouter un conférencier faire une mise à jour sur un sujet du domaine ou une question d'actualité. Les discussions informelles connaissent tout un essor depuis quelques mois.

L'autre volet est l'initiation à la technologie. J'ai fait allusion à une expérience que nous avons tentée en novembre : nous avons réuni à une seule vidéoconférence quelque 270 gestionnaires partout au Canada dans six villes. Nous avons espoir d'utiliser cette technique davantage pour améliorer notre service à l'extérieur d'Ottawa. Il faut ajouter ce nombre au nombre que nous avons mentionné auparavant.

Le sénateur Stewart: J'ai remarqué qu'on a maintes fois fait allusion dans l'exposé que nous venons d'entendre aux objectifs et aux valeurs associés à Fonction publique 2000. Cela se comprend bien, étant donné que le Comité étudie le projet entier. Est-il juste de demander à M. Dewar de nous dire comment il envisage les valeurs et les objectifs associés à Fonction publique 2000. Si je pose cette question, c'est tout simplement pour paver la voie à d'autres questions.

M. Dewar: Monsieur le président, cette question a une très vaste portée. Ma réponse sera très brève et générale. S'il fallait entrer dans le détail, cela nous prendrait le reste de la journée.

Essentiellement, ce qui est au coeur des valeurs et des objectifs associés à Fonction publique 2000, c'est l'idée de fournir un service plus efficace, plus «réceptif» et plus souple à la fonction publique, un service axé sur les résultats — soit le service au public — plutôt que sur la conformité avec un processus approuvé censé aboutir aux résultats. Je m'arrêterai là, Monsieur le sénateur.

Le sénateur Stewart: Vous dites donc que l'idée est de réorienter les efforts non pas sur les moyens, c'est-à-dire des processus bien définis, mais plutôt sur la fin, c'est-à-dire le service au public?

M. Dewar: C'est juste.

Le sénateur Stewart: À chacune de nos réunions sur Fonction publique 2000, nous avons entendu divers témoins affirmer que l'un des principaux résultats serait d'éloigner le centre des décisions de certains organismes centraux comme le Conseil du Trésor, et le rapprocher des ministères, le décentraliser, l'éloigner d'Ottawa et le rapprocher des endroits où réside vraiment le public. C'est le deuxième aspect de cette orientation que j'ai surtout à l'esprit, l'éloignement d'Ottawa, l'éloignement du Canal Rideau, pour se rapprocher des endroits où vivent et travaillent la plupart des gens.

Quand je regarde les documents qui nous ont été fournis aujourd'hui, je trouve cela incroyable à quel point les choses ont été généralisées. Les choses ont tellement été généralisées, et c'est peut-être inévitable, que l'on pourrait les qualifier de «vagues». Quand on jette un coup d'oeil sur les différents ministères, particulièrement à Ottawa, je crois que nous devrions constater que leur façon de procéder et leur façon de servir le public est très différente d'un cas à l'autre.

Ce qui m'inquiète à propos de votre organisme, j'imagine, c'est qu'il semble s'adresser à l'ancienne fonction publique que le projet Fonction publique 2000 va abolir. Il semble s'adresser beaucoup aux fonctionnaires d'Ottawa. Il semble tenir compte

[Text]

public service in general rather than addressing the specific problems of, let us say, the Department of Fisheries and Oceans in the Gulf region of Atlantic Canada, or the Department of Veterans Affairs at Charlottetown, or the Department of Transport. I am uneasy because it appears as if the effort to say something right across the whole public service inevitably means that what is said is highly generalized and consequently vague.

Assuming that you accept the goals of Public Service 2000, better service to the public out there, whether it is in Nanaimo or Charlottetown, how have you changed your activity so as to be as useful as you possibly can be to the goals and values of Public Service 2000?

Mr. Dewar: Mr. Chairman, that is a very interesting question. I will try to respond, because it is an important one too. I can understand the reason why it is being asked.

I absolutely agree that the responsiveness and flexibility and effectiveness that I said were objectives will largely be achieved out in the field where the service is delivered. I also agree that departments are by and large very different from each other and need different kinds of training for their people depending on the nature of the service they give and where they give it. There is a great deal of diversity in the system that needs to be addressed in this training program.

One thing that I would draw to the attention of the committee is that the principal responsibility for implementing Public Service 2000, including planning its training and development aspects, lies with the departments and with the deputy ministers, not with the central apparatus of government. This is the view taken in the Public Service 2000 white paper. It is the view taken by the Human Resources Development Council on which I sit, and it is certainly the view that we take. The reason for it is this very need for difference between departments in the training and development that is to be given.

On the other hand, there is the problem of the top leadership of the public service in all departments having to understand in depth the purposes and some of the objectives and methods of cultural change that are involved in this, which is something that we think is common and corporate across the public service, in order to motivate and lead the process of change, different though it may be in its detail in various departments.

Our responsibility in CCMD is very largely to provide that sense of understanding of commitment to cultural change and to provide some of the skills of leadership to the more senior members of the public service in all the departments that come to us for development. They then have the responsibility to go off and apply those objectives to their own areas of operation. That is where you are going to get the training down at the level of the specific needs of Fisheries or Transport or whatever in the different places.

Most of the departments, as I am sure you know, are equipped with substantial training and development capacities of their own, and these are used typically for training people

[Traduction]

de la fonction publique en général plutôt que de problèmes précis — disons le ministère des Pêches et Océans dans la région du golfe dans les Maritimes, ou le ministère des Affaires des Anciens combattants à Charlottetown, ou encore le ministère des Transports. Je suis mal à l'aise : il semble que partout au sein de la fonction publique, quand on s'efforce de dire quelque chose qui est correct, les autres finissent toujours par dire que c'est trop généralisé, donc vague.

En admettant que vous acceptiez les objectifs de Fonction publique 2000, soit d'assurer un meilleur service au public, qu'il soit à Nanaimo ou à Charlottetown, comment avez-vous modifié votre façon de procéder afin de promouvoir le mieux possible les objectifs et les valeurs de Fonction publique 2000?

M. Dewar: Monsieur le président, c'est une question très intéressante. J'essayerai d'y répondre, parce qu'elle est aussi très importante. De même, je comprends pourquoi on l'a posée.

Je suis tout à fait d'accord avec les objectifs — réceptivité, souplesse et efficacité — qui, comme je l'ai dit, se réaliseront pour une bonne part sur place, à l'endroit où le service sera fourni. Je suis aussi d'accord avec l'idée que les ministères sont, le plus souvent, très différents les uns des autres, et que leur personnel a besoin d'une formation différente, suivant la nature du service qu'il donne et l'endroit où il le fait. Le système est très diversifié. Il faut en tenir compte dans le programme de formation.

J'aimerais attirer l'attention du comité sur un fait: la responsabilité principale de la mise en oeuvre de Fonction publique 2000, y compris la planification de la formation et du perfectionnement, appartient aux ministères et aux sous-ministres et non pas à l'appareil central du gouvernement. C'est le point de vue qui est affirmé dans le Livre blanc sur Fonction publique 2000. C'est le point de vue exprimé par le Conseil de perfectionnement des ressources humaines où je siège, et c'est certainement mon point de vue. Si c'est vrai, c'est qu'il faut justement tenir compte de la différence entre les ministères et de la différence entre la formation et le perfectionnement qui se dérouleront.

Par ailleurs, il y a l'autre problème: les hauts dirigeants de la fonction publique dans tous les ministères doivent connaître à fond le bien-fondé et quelques-uns des objectifs et des méthodes d'évolution culturelle auxquels il faut faire appel, élément commun, à notre avis, à toutes les parties de la Fonction publique. Nous sommes prêts à diriger et à encourager le processus d'évolution, si différent qu'il puisse l'être dans ses détails d'un ministère à l'autre.

Notre responsabilité au CCG consiste pour une bonne part à faire comprendre et à faire accepter l'évolution culturelle en question, ainsi qu'à enseigner les techniques de leadership nécessaires à tous les hauts dirigeants de la fonction publique de tous les ministères qui en expriment le désir. Il leur appartient ensuite d'aller appliquer ces objectifs dans leur propre champ d'activité. C'est là que vous verrez que la formation s'appliquera aux besoins précis du ministère des Pêches et Océans ou des Transports, et ainsi de suite.

Comme vous le savez, j'en suis sûr, la plupart des ministères sont capables d'assumer eux-même une part considérable de la formation et du perfectionnement de leurs employés. Il s'agit

[Text]

for the specific jobs of service-giving that the department is involved in, and to share in some of the general cultural and attitude development that is encouraged from the centre of government. It is in that latter area that we have a direct relationship, for example, with the training schools of the Customs Department or Transport.

I hope I have been able to explain the connection between our central duty and the great flexibility and diversity of training that we think has to go on at the departmental level.

I should add that we also respond to departmental requests that are sometimes made to us to provide a customized course. One recent example of this was in relation to the Corrections Service. The Corrections Service has had a major program of renewal going on within itself now for two or three or four years. They asked us if we would work with them to develop a new module of training on crisis management. We agreed to do this and we will be agreeing to do it with other people who have subjects they want us to work with them on on a custom-made basis, as long as we feel that the ultimate result is one that we can apply generally to the benefit of the whole service.

With respect to our new People Management Series, for example, we offer to take the course, or part of it, to a department's own location rather than having them come to us. We will customize a course to some extent to any special needs they have.

Senator Stewart: Mr. Chairman, did I understand Mr. Dewar to say that approximately one-third of the group served by the Centre, at least potentially, is outside Ottawa?

Mr. Dewar: Yes, Mr. Chairman, that is correct.

Senator Stewart: The aim of Public Service 2000 is to emphasize service to the public. Given the fact that most of the public is outside Ottawa, and assuming that Public Service 2000 is highly successful, that number of two-thirds will probably drop, or decline sharply. There would still be some book-keepers in Ottawa, and, of course, the people in the PCO and so on. So you will be shifting more and more of your courses away from Ottawa?

Mr. Dewar: Yes, Mr. Chairman, I think that is true. I mentioned in my statement that this year about 25 per cent of our learning events, courses, seminars or Armchair sessions, are taking place in regions outside Ottawa. In fact, if you exclude our orientation courses—those mandatory courses we give at the centre for people newly entering the category—from the calculation, about 40 per cent of our activity is now outside Ottawa. I expect this to increase. I particularly expect there to be an increase in the use of technology for distance learning. This will not only satisfy the need to serve better the regions at a lesser cost, because people will not have to travel so much, but it will also satisfy some other needs. I refer to needs related to the difficulty of people who happen to be single parents and

[Traduction]

habituellement d'offrir une formation qui porte sur un poste précis où le travail consiste à offrir un service qu'offre le ministère, mais aussi de prendre part à l'évolution culturelle et comportementale qu'encourage en général le centre du gouvernement. C'est dans le dernier cas que nous nouons les liens directs avec, par exemple, les écoles de formation de Douanes et Accise ou du ministère des Transports.

J'espère que j'ai bien expliqué le lien entre notre responsabilité centrale et la souplesse ainsi que la diversité accrues des activités de formation qui devraient se dérouler, selon nous, dans les ministères.

Je tiens aussi à ajouter que nous répondons effectivement de temps à autre à la demande de ministères qui souhaitent disposer d'un cours personnalisé. À titre d'exemple récent, citons le cas du Service correctionnel. Le Service correctionnel fait l'objet d'un important programme de renouvellement depuis deux, trois ou quatre ans. Les responsables nous ont demandé de travailler avec eux à élaborer un nouveau module de formation sur les interventions en cas de crise. Nous avons été d'accord pour le faire et nous serons d'accord pour le faire à l'avenir avec quiconque désire notre collaboration pour adapter un programme de formation, dans la mesure où nous estimons que le résultat final pourra être appliqué à l'avantage de la fonction publique dans son ensemble.

Dans le cadre de notre nouvelle série de cours sur «Une gestion orientée vers les personnes», nous offrons aux ministères qui en ont besoin d'aller donner le cours sur place, plutôt que de faire venir les employés au centre. Nous sommes prêts à adapter, dans une certaine mesure, un cours donné à tout besoin particulier qu'ils peuvent avoir.

Le sénateur Stewart: Ai-je bien compris, Monsieur le président, que M. Dewar a dit qu'environ un tiers du groupe desservi par le Centre, du moins en théorie, ne se trouve pas à Ottawa?

M. Dewar : Oui, Monsieur le président, c'est exact.

Le sénateur Stewart: Fonction publique 2000 vise à mettre l'accent sur le service au public. Comme la plus grande part du public se trouve à l'extérieur d'Ottawa, et si l'on présume que Fonction publique 2000 connaît énormément de succès, ce nombre, les deux tiers, chutera probablement ou baissera de façon marquée. Il y aura toujours des personnes qui tiennent les livres à Ottawa, et, évidemment, les gens du BCP et ainsi de suite. Ainsi, un nombre toujours croissant de vos cours seront offerts ailleurs qu'à Ottawa?

M. Dewar: Oui, Monsieur le président, je pense que c'est exact. J'ai mentionné dans ma déclaration qu'environ 25 p. 100 de nos activités d'apprentissage cette année, c'est-à-dire les cours, séminaires et discussions informelles se déroulent à l'extérieur d'Ottawa, dans les régions. En fait, si vous excluez du calcul les cours d'orientation — les cours obligatoires que nous donnons au centre à l'intention des personnes nouvellement arrivées dans la catégorie — environ 40 p. 100 de notre activité se déroule maintenant à l'extérieur d'Ottawa. Je m'attends à ce que cela augmente. Je m'attends particulièrement à ce qu'il y ait une hausse dans l'utilisation de techniques d'apprentissage à distance. Non seulement cela répondra-t-il aux besoins de mieux servir les régions à moindre coût, parce

[Text]

who have to leave their homes and travel, or, let us say, disabled people who can learn most conveniently in their own work stations.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have some other questions, but I am not at all sure that they are relevant to the work of the committee today. They concern some of the details of the operation of the centre. I will postpone those questions until later.

The Chairman: We will go on to Senator Kinsella.

Senator Kinsella: Thank you, Mr. Chairman. It is always good to see Mr. Dewar. His wealth of experience in public administration would be very hard to match as we go through the entire cadre of public servants. I have a few questions, some of which are related to a couple of points made earlier. I will go through them quickly.

First, I think that the entire enterprise PS 2000 is exciting. If it achieves a good portion of its objectives, the country will be the beneficiary. Mr. Dewar was very much part of the planning, as well as being chairman of one of the task forces, I think the training and development one.

Back to the issue of costs, we have been hearing an awful lot about poor morale. Mr. Shortliffe told us that in his 30 years of experience the question of morale has always arisen, and maybe it is somewhat on the front burners because of the public service strike.

We are talking now about the management category, but we have to look at the non-management category because PS 2000 relates to the entire service. Is it not fair to say, Mr. Dewar, that the Government of Canada is spending a huge amount of money on training and development for the management category? For example, let us consider your clientele, these 7,500 that you have mentioned. Let us also look at the budget of the Canadian Centre for Management Development, which is \$11.6 million. We see, for example, that some of these courses in your course calendar, which I have just opened at random, have fees up to \$1,000. That is the fee for a course that we see on page 10. Another course shows a fee of \$400. I just happen to be looking at the course on page 15.

Those fees are paid by the employer, by the department, are they not?

Mr. Dewar: Yes.

Senator Kinsella: Therefore, in addition to the \$11.6 million that is in this C and D budget, departments are putting in huge amounts of money as well. Would it be possible for the Senate committee to get an idea as to the total amount of money being spent by the Government of Canada on training and development? If I divide your 7,500 clientele group by your

[Traduction]

que les personnes n'auront pas à se déplacer autant, mais cela servira aussi à répondre à d'autres besoins. Je fais allusion aux besoins qui ont trait aux difficultés des personnes seules qui élèvent des enfants et qui doivent se déplacer et quitter leur domicile, ou également des personnes handicapées dont l'apprentissage est grandement facilité si elles peuvent apprendre à leur propre poste de travail.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai quelques autres questions, mais je ne suis pas du tout sûr qu'elles sont pertinentes au travail du comité aujourd'hui. Elles ont trait à certains des détails relatifs aux activités du Centre. Je vais remettre ces questions à plus tard.

Le président: La parole est donc au sénateur Kinsella.

Le sénateur Kinsella: Merci, Monsieur le président. C'est toujours bon de parler à Monsieur Dewar, qui possède un bagage d'expérience de l'administration publique proprement unique dans la fonction publique. J'ai quelques questions, dont certaines ont trait à un ou deux des points que nous avons abordés plus tôt. Je vais tenter de faire vite.

Tout d'abord, je crois que le projet FP 2000 tout entier est fort emballant. Si on parvient à réaliser une bonne partie de ces objectifs, c'est le pays qui en profitera. M. Dewar a contribué étroitement à la planification, et a également siégé à titre de président à l'un des groupes de travail. Je crois qu'il s'agissait de celui qui portait sur la formation et le perfectionnement.

Si on revient à la question des coûts, nous avons entendu beaucoup de commentaires sur le piètre moral. M. Shortliffe nous a dit lorsqu'il était ici qu'il avait vu la question du moral être soulevée tout au long de ses trente années d'expérience, et que la question se retrouvait peut-être à l'avant-scène en raison de la grève de la fonction publique.

Nous parlons maintenant de la catégorie de la gestion, mais nous devons nous pencher sur la catégorie autre que celle de la gestion parce que FP 2000 touche la fonction publique tout entière. Serait-il injuste de dire, Monsieur Dewar, que le gouvernement du Canada dépense une imposante somme d'argent pour la formation et le perfectionnement de la catégorie de la gestion? Par exemple, parlons de votre clientèle, ces 7 500 personnes que vous avez mentionnées. Étudions un instant le seul budget du Centre canadien de gestion, qui s'établit à 11,6 millions de dollars. Nous voyons, par exemple, que certains des cours offerts dans votre programme, que je viens d'ouvrir au hasard, s'accompagnent de frais qui peuvent s'élever à 1 000 \$. Il s'agit des frais pour un cours mentionné à la page 10. Pour un autre cours, les frais sont de 400 \$. Il s'agit du cours offert à la page 15.

Ces frais sont payés par l'employeur, par le ministère, n'est-ce pas?

M. Dewar: Oui.

Le sénateur Kinsella: Par conséquent, en plus des 11,6 millions de dollars contenus dans ce budget du CCG, les ministères injectent des quantités énormes d'argent eux aussi. Serait-il possible de donner au comité du Sénat une idée du montant total d'argent dépensé par le gouvernement du Canada pour la formation et le perfectionnement? Si je divise le chiffre de

[Text]

budget figure, that alone gives \$1,500 per individual per year. As well, in some instances the departments are paying up to \$1,000 per course. In my judgment, that is a pretty generous investment in the career of our managers. Is there any data available as to the total amount of money that we are spending on training in the management category, and, if so, could you provide that information to us?

Mr. Dewar: There is some data available, and I would be happy to provide the committee with the best statement we can.

Let me explain for a moment why I am being a bit restrained in that answer. When I was chairman of the task force on training and development I found out that it was difficult to obtain a really good number on the total training and development expenditure in the government. This is mainly because the yardsticks used in various departments were different and had not been reconciled. Work is still going on to try to do that. So far as we know, about \$300 million a year is spent on training and development in the federal government, but I am not sure that number would stand in front of a panel of accountants.

We believe that about 89 per cent of that expenditure is spent by departments on job-related training. That probably brings us down into the range of \$30 million to \$40 million per year on training that is not totally job related.

Within that amount would fit our \$11 million in CCMD because, essentially, that is corporate and not job-related training. We get somewhere near the total cost of providing management training if we take that number and add to it the \$1 million or so that we charge departments during the year. Those charges are made only when we incur an out-of-pocket cost in putting on a course, such as the purchase of something from the Niagara Institute or whatever.

When talking about training for the management category, CCMD-related training, my guess is that it is somewhere in the order of \$11 million to \$12 million. I would like a little more time to try to refine that because I think there may be some costs in there that do not belong, and I think there are some expenses that we know of in other departments that should be included.

The Chairman: Regarding the revenue that you charge for some courses, when you get the money in, where is it shown in your estimates? All we have here are the expenses, \$11 million or something. But where does that money go? You get money in, your receipts. I do not see it there. Do you, Senator Kinsella?

Senator Kinsella: Not being an accountant, I did not look for it.

Mr. Dewar: We have a revolving fund which is used only for the purpose of accepting charges of the kind that I have been

[Traduction]

voire budget par le nombre de personnes compris dans votre clientèle, c'est-à-dire 7 500, j'obtiens un chiffre de 1 500 \$ par personne par année. De même, dans certains cas, les ministères paient jusqu'à 1 000 \$ par cours. À mon avis, il s'agit là d'un investissement plutôt généreux dans la carrière de nos gestionnaires. Tout d'abord, y a-t-il des données sur le montant total d'argent que nous dépensons dans la catégorie de la gestion? Pourriez-vous nous les fournir?

M. Dewar: Nous avons accès à certaines données, que je serai heureux de fournir au comité.

Laissez-moi expliquer pendant un instant pourquoi j'ai quelques réserves sur cette réponse. Lorsque j'étais président du groupe de travail sur la formation et le perfectionnement, j'ai découvert qu'il était difficile d'obtenir un chiffre réellement valable pour les dépenses totales consacrées par le gouvernement à la formation et au perfectionnement. Cette difficulté est principalement attribuable au fait que les divers ministères utilisent des étalons différents et qu'il n'y a pas eu d'uniformisation de faite. On s'efforce toujours de remédier à cette situation. Autant que nous sachions, le gouvernement fédéral consacre environ 300 millions de dollars par année à la formation et au perfectionnement, mais je ne suis pas sûr que ce chiffre résisterait à l'étude d'un groupe de comptables.

Nous croyons qu'environ 89 p. 100 de cette dépense sont consacrées par les ministères à la formation liée à l'emploi. Ainsi, on doit probablement ramener le chiffre à 30 ou 40 millions de dollars de formation qui n'est pas totalement liée à l'emploi.

Les 11 millions du CCG entreraient dans ce montant parce qu'il s'agit essentiellement de formation générale et non pas liée à l'emploi. Nous approchons du total de ce que coûte la formation de la gestion si nous prenons ce chiffre et y ajoutons le montant approximatif de un million de dollars que nous facturons aux ministères durant une année. Ces frais sont facturés seulement lorsque nous devons, pour mettre un cours sur pied, faire une dépense ponctuelle, par exemple l'achat de quelque chose de l'Institut Niagara ou autres.

Lorsque nous parlons de la formation de la catégorie de la gestion, c'est-à-dire de la formation liée au CCG, je crois que le chiffre se situe quelque part entre 11 et 12 millions de dollars. J'aimerais avoir un peu plus de temps pour préciser ma réponse, parce que je crois qu'il pourrait y avoir certains coûts qui ne devraient pas être imputés à ce budget, et je crois qu'il y a certaines dépenses faites dans d'autres ministères qui devraient être incluses.

Le président: En ce qui concerne la somme que vous facturez pour certains cours, lorsque vous obtenez l'argent, où l'inscrivez-vous dans votre budget? Tout ce que nous avons ici, ce sont les dépenses, 11 millions de dollars, environ. Mais où va l'argent? Vous obtenez de l'argent, vos recettes. Je ne les vois pas ici. Les voyez-vous, sénateur Kinsella?

Le sénateur Kinsella: N'étant pas comptable, je ne les ai pas recherchées.

M. Dewar: Nous avons un fonds renouvelable qui sert uniquement à l'acceptation des frais du genre que vous décrivez et

[Text]

describing, and paying the costs that relate to it. We charge departments for out-of-pocket expenses we incur; that is, where we have to purchase by contract a service from a training organization or whatever. We also charge departments for the cost of operating our residence and serving food to our students. All those costs amount to something like \$1 million a year. We have authority from the Treasury Board for a revolving fund, and under the terms of the legislation under which we have been working since December 1, when it was proclaimed, we have authority to re-spend that revenue.

The Chairman: Well, who knows about that fund? It is not shown here. Where would that be shown, the revolving fund? The taxpayers are interested in the money coming in and the money going out.

Mr. Dewar: It does not appear in the Estimates, Mr. Chairman, but it certainly is openly declared in our books and will be audited and will appear in the public accounts.

The Chairman: Your books are not published. For me, this is not a very good way to tell the population what is going on, because they do not know how much you receive and how much you spend from that. You might have a surplus, we do not know. You might have a deficit, we do not know. All we know is what you are requesting, \$11 million. I do not think this is a very good system for taxpayers.

Senator Kinsella: I believe Senator Stewart has a supplementary.

Senator Stewart: I am sure there is a good answer for this. It would be helpful to have it. I am looking at Part III, expenditure plan for the 1991-92 Estimates, and I turn to page 34 under figure 17, Details of Personnel Requirements. The first item there is "Management", that is, the management for the Canadian Centre for Management Development. Under personnel profile 32, we have the current salary range, \$59,000 to \$132,700 for an average of \$107,323. One would say, what charity is this? I refer to the fact that some charities spend much of their budget on their management.

I then looked at the annual report for 1990-91, and I see a management committee. It does not add up to 32. I see a faculty but they are hardly managers. We have an advisory council of 10 or 12. How is the 32 made up, and what do they manage?

Mr. Dewar: In figure 17, Mr. Chairman, the personnel profile has been distributed according to the classification categories of the public service: management, scientific and professional, admin. and foreign service, technical admin. and operational. The word "Management" beside the 32 has absolutely no relationship to the organizational structure or management of CCMD.

[Traduction]

du paiement des coûts connexes. Nous facturons aux ministères les dépenses ponctuelles, c'est-à-dire lorsque nous devons acheter en vertu d'un contrat, un service d'un organisme de formation ou quelque chose de la sorte. Nous facturons également aux ministères les frais d'exploitation de notre résidence et les repas servis à nos élèves. Tous ces frais représentent environ un million de dollars par année. Nous avons une autorisation du Conseil du Trésor pour un fonds renouvelable. Et en vertu des dispositions de la loi qui nous régit depuis le 1^{er} décembre, date où elle a été promulguée, nous avons l'autorisation de réutiliser ce revenu pour des dépenses.

Le président: Eh bien, qui sait quelque chose à propos de ce fonds? Il ne figure pas ici. Où figurerait-il, le fonds renouvelable? Les contribuables s'intéressent à l'argent qui entre et à l'argent qui sort.

M. Dewar: Il ne paraît pas dans le budget des dépenses, Monsieur le président, il figure certainement de façon manifeste dans nos livres et il fera l'objet d'une vérification et paraîtra dans les comptes publics.

Le président: Vos livres ne sont pas publiés. Pour moi, ce n'est pas une très bonne façon de tenir la population au courant de ce qui se passe, parce qu'elle ne sait pas combien vous recevez et combien vous dépensez. Vous pourriez avoir un surplus, nous ne le savons pas. Vous pourriez avoir un déficit, nous ne le savons pas non plus. Tout ce que nous savons, c'est que vous demandez 11 millions de dollars. Je ne crois pas que ce système soit très bon pour le contribuable.

Le sénateur Kinsella: Je crois que le sénateur Stewart a une question supplémentaire.

Le sénateur Stewart: Je suis sûr qu'il y a une bonne réponse à cela. Il serait utile de l'avoir. Je regarde la partie 3 du plan des dépenses du budget des dépenses de 1991-1992, et je regarde à la page 34, figure 17 qui contient les détails sur les besoins en personnel. Là, nous avons la direction, c'est-à-dire la direction du Centre canadien de gestion. À la rubrique Profil du personnel, nous avons le chiffre 32 et la fourchette salariale actuelle, c'est-à-dire de 59 000 \$ à 132 700 \$ pour une moyenne de 107 323 \$. On serait tenté de se demander de quelle oeuvre de charité il s'agit? Je faisais allusion au fait que certaines oeuvres de charité dépensent une grande part de leur budget à la gestion.

J'ai ensuite jeté un coup d'oeil au rapport annuel de 1990-1991, et j'ai vu qu'il y avait un comité de gestion. Le nombre de ses membres n'est pas de 32. Je vois qu'il y a des membres du corps enseignant, mais on pourrait difficilement les qualifier de gestionnaires. Nous avons un conseil consultatif composé d'une douzaine de personnes. Comment arrive-t-on au chiffre de 32 gestionnaires, et que gèrent ces gestionnaires?

M. Dewar: Dans la figure 17, Monsieur le président, le profil du personnel a été réparti selon les catégories de classification de la fonction publique: gestion scientifique et professionnelle, administration et service extérieur, administration technique et opérationnelle. Le terme «gestion» à côté du chiffre 32 n'a absolument aucun rapport avec les structures organisationnelles ou la direction du CCG.

[Text]

Senator Stewart: So you are saying that some of the faculty, or probably most of the faculty, would be included?

Mr. Dewar: Exactly. A large part of that number are faculty members who happen to be, because of their classification, within the management category.

Senator Stewart: None of these would ever consider being university presidents, because they would take a big cut in pay.

Senator Kinsella: Notwithstanding this, I would be interested in learning, and maybe colleagues would be interested in learning, how well the public service of Canada management category training and development costs compare with the private sector investment in the training and development of managers. My assumption—and this is what I would like to have confirmed or corrected—is that we are doing quite well.

Let me turn to another very small matter, Mr. Dewar. Would you outline briefly for the committee the relationship of the special operating agency for training to PS 2000?

Mr. Dewar: Yes, Training and Development Canada, which is the special operating agency, is in fact the former training branch of the Public Service Commission. Its boundary with us is essentially defined by the difference in the clientele population. We have the senior management people, and they operate a service for a much larger middle management and technical area in the public service.

The departments are essentially responsible, of course, for all training within their own jurisdiction. Training and Development Canada offers a whole range of courses, including what I would call management, professional, finance, personnel, and technical, to the departments. Because it is a special operating agency, it charges for those courses and operates on its revenue.

In respect of Public Service 2000, the management of that agency has been intimately involved with the rest of us in studying the training and development requirement, and I know they are developing their curriculum in response to the same values.

Senator Kinsella: We are going to have witnesses from the Public Service Commission, and we will be able to delve into that in some detail. But on that point of public service values that you just mentioned, and you also alluded to it in your presentation on the top of page 4, rather than my asking for a description of public service values, let me put a question to you this way.

I operate on a hypothesis that says that the citizen who works for the people is exercising his or her citizenship in a very special way. Therefore, in the employ of the public service, the work relationship, qualitatively, is radically different from an employee in a private sector enterprise. I am wondering whether or not that can translate into one of the public service values that this renewal process will help to underscore? And if it is, then is it not necessary to be very careful about simply applying private sector management strategies and

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Alors vous dites que ce chiffre comprendrait certains des membres du corps enseignant, voire la plupart d'entre eux?

M. Dewar: Exactement. Une grande partie de ce chiffre concerne des membres du corps enseignant qui se retrouvent, du fait de leur classification, dans la catégorie de la gestion.

Le sénateur Stewart: Aucun d'entre eux n'envisagerait ne devenir président d'une université, parce qu'il subirait une baisse salariale énorme.

Le sénateur Kinsella: Quoi qu'il en soit, je serais intéressé—et peut-être mes collègues le seraient-ils aussi—à savoir comment se comparent les frais de formation et de perfectionnement des membres de la catégorie de la gestion de la fonction publique du Canada à ceux du secteur privé à ce titre. À mon avis—et j'aimerais avoir une confirmation ou une correction—, la fonction publique s'en tire très bien.

Laissez-moi aborder une autre question très très mineure, Monsieur Dewar. Auriez-vous l'obligeance de décrire très brièvement au Comité la relation entre organisme opérationnel spécial pour la formation et FP 2000.

M. Dewar: Oui, Formation et perfectionnement Canada, qui est l'organisme opérationnel spécial, est en fait l'ancienne direction de la formation de la Commission de la fonction publique. Sa principale différence par rapport à nous est sa clientèle. Nous nous occupons des cadres supérieurs, et eux offrent des services à un nombre beaucoup plus grand de cadres intermédiaires et de techniciens de la fonction publique.

Les ministères sont essentiellement responsables, évidemment, de toute la formation qui relève de leur compétence. Formation et perfectionnement Canada offre une grande diversité de cours aux ministères, notamment en gestion, en services professionnels, en finances, en ressources humaines et en services techniques. Comme il s'agit d'un organisme opérationnel spécial, il facture des frais pour ses cours et fonctionne à même ses revenus.

En ce qui concerne Fonction publique 2000, les membres de la direction de cet organisme ont participé étroitement avec nous à l'étude des besoins en formation et en perfectionnement, et je sais qu'ils élaborent leur propre programme conformément aux mêmes valeurs.

Le sénateur Kinsella: Nous aurons des témoins de la Commission de la fonction publique, et nous pourrions aborder ce sujet plus en détail. Mais en ce qui concerne les valeurs dont vous venez de parler, et que vous mentionnez aussi au milieu de la page 4 de votre présentation, plutôt que de vous demander une description de ces valeurs, je vais vous poser la question suivante.

Je pars d'une hypothèse selon laquelle le citoyen qui travaille pour le peuple exerce sa citoyenneté d'une façon très particulière. Par conséquent, l'emploi dans la fonction publique, la relation de travail, est particulièrement différente sur le plan qualitatif de celle d'un employé du secteur privé. Je me demande si cette notion pourrait se retrouver dans une des valeurs de la fonction publique que ce processus de renouvellement aidera à mettre en lumière? Et, si c'est le cas, ne devrions-nous pas nécessairement être très prudent lorsque

[Text]

techniques to the management of the public service and the public servants?

Mr. Dewar: I agree with Senator Kinsella, Mr. Chairman, that there is something special about the value of the public service. It feels different, I am sure, to work and have a career in the public service than in the private sector. Part of the sense of satisfaction, quite frankly, lies in service. I have had a long experience in the public service. I absolutely believe that one of the strongest motivating forces is that desire to serve. It may sound a bit pretentious to make the point, but I am firmly convinced that it is an important point in the motivation of public servants.

I am not saying that a desire to do well does not equally apply in the private sector. Professionalism does apply in many places, but there is a slightly different dimension in the sense of service to one's fellow citizens. It appears when public servants feel that they ought to take concern for the common good, the general public welfare, not just the particular interests of any particular group.

Now because of that, I believe it is important, when you think about Public Service 2000, to contemplate how that motivation can be used to achieve our purposes. It is true that we have some lessons to learn from the private sector or the academic studies in the field about how we can become learning organizations, how we can better consult with the people we serve, how we can get feedback from them about whether it is working or not, and adapt our service for them. All of those things are shared between the public and the private sectors.

However, when it comes to thinking about another aspect of Public Service 2000, which is that you are trying to achieve a results-oriented management, which implies the setting of clear goals by the leaders and support of the employees to achieve those goals, then you get into the realm of thinking about how those goals are set. You are back into, I believe, the realm of the values I spoke of.

One will consult with the people one serve among the public. One will also be guided naturally by the instruction one receives from the political level as to how to design programs; but, the objective which you finally conceive, I would suggest, is an objective of serving the common good. That will affect your goal definition. It will also be a motivating factor for the public servants who are to carry out the program that they are trying in a professional way to serve their fellow citizens. If you can give motivated people clear goals and the assurance of support and freedom from process controls to go out and find their best way of achieving the goals, then you are harnessing the motivation of service to Public Service 2000 methodology.

[Traduction]

nous appliquons simplement des stratégies et des techniques de gestion du secteur privé à la gestion de la fonction publique et de ses membres.

M. Dewar: Monsieur le président, je suis d'accord avec le sénateur Kinsella: la fonction publique a une valeur particulière. On se sent différent, j'en suis sûr, selon que l'on travaille et que l'on poursuit une carrière au sein de la fonction publique plutôt que dans le secteur privé. Une partie du sentiment de satisfaction que l'on en retire provient, en toute franchise, du service proprement dit. J'ai travaillé fort longtemps au sein de la fonction publique. Je suis absolument convaincu qu'un des facteurs de motivation les plus forts tient à ce désir de servir. Une telle affirmation peut sembler un peu prétentieuse, mais je suis fermement convaincu qu'il s'agit là d'un aspect important de la motivation des fonctionnaires.

Je ne veux pas dire que le désir de bien faire son travail n'est pas un sentiment que l'on retrouve aussi dans le secteur privé. Le professionnalisme se retrouve à bien des endroits, mais il existe une dimension légèrement différente lorsqu'on a le sentiment de servir ses concitoyens. Ce sentiment survient lorsque les fonctionnaires estiment qu'ils doivent se préoccuper de l'intérêt commun, du bien-être du grand public et non pas seulement des intérêts particuliers d'un groupe spécifique.

Pour cette raison, j'estime qu'il est important, lorsqu'on pense à Fonction publique 2000 d'étudier la façon dont cette motivation peut nous aider à réaliser nos objectifs. Il est vrai que nous pouvons apprendre certaines choses du secteur privé ou du secteur universitaire sur la façon de devenir des organismes d'acquisition du savoir, sur la façon de mieux consulter les gens que nous servons, sur la façon d'obtenir de leur part une rétroaction sur ce qui fonctionne ou non et sur la façon d'adapter nos services aux bénéficiaires. Le secteur public et le secteur privé partagent tous ces éléments.

Toutefois, lorsqu'on s'attache à une autre facette de Fonction publique 2000, savoir le fait que l'on essaie de parvenir à une gestion axée sur les résultats, laquelle suppose l'établissement d'objectifs clairs par les dirigeants et l'appui des employés de façon à favoriser leur réalisation, alors il faut s'attacher à la façon dont ces objectifs sont fixés. On se retrouve, selon moi, dans le domaine des valeurs dont je parlais.

On consultera les membres du public auxquels on dispense des services. Les directives reçues du secteur politique présideront naturellement à la façon de concevoir les programmes; toutefois, l'objectif que l'on envisage en bout de ligne correspond, à mon avis, à servir les intérêts du public. Une telle vision influe sur la définition des objectifs. Elle doit également constituer un facteur de motivation aux yeux des fonctionnaires qui doivent exécuter le programme en essayant, de façon professionnelle, de servir leurs concitoyens. S'il est possible de donner à des gens motivés des objectifs clairs et précis, de les assurer du fait qu'ils recevront l'aide ainsi que la latitude voulues, par rapport aux systèmes de contrôle implantés dans le processus, lorsqu'il s'agira de chercher la meilleure façon de réaliser les objectifs, on peut canaliser la motivation liée au service dans le cadre méthodologique de Fonction publique 2000.

[Text]

Senator Kinsella: I find that an excellent reflection and statement. It leads me to ask one question. If what has just been stated is able to be captured by PS 2000, then the training and development is to make for better public servants and not direct it at career enhancement in the sense of going up a management ladder. If one is motivated by the latter, then this process could lead to an inflation of the management category. That would be very costly. Are we able to understand PS 2000 focusing on quality for service and the quality of the public servant in his or her profession, and this not being designed to simply enhance going up the ladder, which costs more and puts inflationary pressures on enlarging the management category?

Mr. Dewar: Yes, and for a very good reason. Most of us who try to look forward do not see any prospect for growth in the business of managing in the public service. It will be a fairly stable and maybe even a reducing cadre over the next few years. Therefore, if one wants to have a motivated clientele, one will not motivate simply by prospects of promotion. One has to motivate also by prospects of satisfaction in doing a good job. One of the things that we are attempting to do is to enrich the satisfaction in the job of management and leadership by enabling people to do the job better, because doing a job well, if you are service oriented, as I believe most public servants are, will be a satisfying thing to do.

There are other more mundane things that we have to take into account. We are encouraging more assignments where people are moved from jobs into other jobs for development purposes, either in their own department or another department. We are looking for more exchanges with business and universities. All these things are enriching to the work experience and to the capacity of the person. To some extent, they will take the place of motivation simply in the hopes of promotion.

We will still have people promoted, and I hope that the training and the continuous learning and encouragement we are providing will make the selection, when promotion comes to be made, as good as possible. Obviously, we want to ensure that the talents of the people in the category are honed as fully as possible so that when the top people are chosen, they are the very best that can be provided.

Senator Kinsella: I have one final question, if I may, Mr. Chairman.

The Chairman: Could we come back, because Senator Buchanan has a few questions?

Senator Buchanan: I will be changing direction completely, so perhaps he wants to finish up.

Senator Kinsella: Perhaps Mrs. Cottrell-Boyd will be able to answer this question. Could we turn to page 13 in the course

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Il s'agit là, selon moi, d'une excellente réflexion et déclaration. Elle me porte à poser une question: si ce que vous venez de déclarer peut être enchâssé dans FP 2000, alors la formation et le perfectionnement doivent accroître la compétence des fonctionnaires, plutôt que d'être axés sur le plan de carrière et leur permettre de gravir les échelons de la hiérarchie. Si l'on est motivé par l'avancement, alors tout le processus pourrait entraîner une «inflation» de la catégorie de la gestion. Un tel résultat serait très coûteux. Pouvons-nous comprendre que FP 2000 fait porter l'accent sur la qualité du service et la qualité du fonctionnaire dans la profession qu'il exerce, et que cette initiative n'est pas simplement conçue pour permettre aux fonctionnaires de gravir les échelons et, ce faisant, d'entraîner des coûts supplémentaires et d'exercer certaines pressions inflationnistes de façon à donner plus d'envergure à la catégorie de la gestion?

M. Dewar: Oui, et ce, pour une excellente raison. La plupart d'entre nous qui essayons de regarder en avant ne voyons aucune perspective de croissance dans la gestion de la fonction publique. Sa taille demeurera relativement stable et sera peut-être réduite au cours des quelques prochaines années. Par conséquent, si l'on désire motiver des gens, il faut comprendre qu'on n'y parviendra pas simplement en faisant miroiter des possibilités d'avancement. Il faut les motiver également en les sensibilisant à la satisfaction du travail bien fait. Une des choses que nous essayons de faire consiste à accroître la satisfaction qui découle de l'emploi de fonctionnaire et de dirigeant en permettant aux employés de mieux faire le travail, parce que si vous êtes préoccupés par le service, comme c'est le cas, à mon avis, de la plupart des fonctionnaires, le travail bien fait est fort gratifiant.

Il existe d'autres éléments plus terre-à-terre que nous devons prendre en considération. Nous préconisons un plus grand nombre d'affectations où les gens passent d'un emploi à un autre à des fins de perfectionnement, que ce soit au sein de leur propre ministère ou dans un autre. Nous envisageons un plus grand nombre d'échanges avec les entreprises et les universités. Tout cela enrichit l'expérience professionnelle ainsi que les capacités de la personne. Dans une certaine mesure, quelques éléments supplanteront la motivation simplement en ce qui a trait aux espoirs de l'employé en matière d'avancement.

Des employés continueront d'être promus, et j'espère que la formation et l'apprentissage constants que nous fournissons et encourageons permettront de faire le choix le plus judicieux possible, lorsqu'il faut accorder de l'avancement. De toute évidence, nous voulons nous assurer que les talents des gens de la catégorie sont épanouis le plus possible pour que, au moment de choisir les gens qui se retrouveront au sommet de la pyramide, ces personnes soient les meilleures.

Le sénateur Kinsella: J'ai une dernière question, si vous me le permettez, Monsieur le président.

Le président: Pourrions-nous y revenir, parce que le sénateur Buchanan a quelques questions.

Le sénateur Buchanan: Je vais changer de cap complètement, alors peut-être désire-t-il terminer.

Le sénateur Kinsella: Peut-être M^{me} Cottrell-Boyd sera-t-elle capable de répondre à cette question. Pourrions-nous pas-

[Text]

calendar, your course S-210, and your course S-229 on page 15. My first question is about course S-210, the course on managing a diverse workforce. You show your schedule there. How many of those courses are given in the French language?

Mrs. Cottrell-Boyd: The indicator is the (E) or (F) in brackets in front.

Senator Kinsella: So that program would have been given this fall on October 1 and 2. Do you recall how well it was attended?

Mrs. Cottrell-Boyd: No, I do not. I would have to check.

Senator Kinsella: To the best of your knowledge, is the work in that area being as energetically promoted in both linguistic communities?

Mrs. Cottrell-Boyd: To the best of my knowledge it is. Both linguistic communities are interested. It is not one of our easier jobs to get people to take this course.

Senator Kinsella: Is there a reason for that?

Mrs. Cottrell-Boyd: I think most managers feel they do not have a problem that someone else does. That is a personal comment. We encourage them by advertising it through our other programs, through making it interesting and using resources available to us. We work very hard at it.

Senator Kinsella: A comparison of pages 14 and 15 show your schedule for course 210 to be one day or two days. In Halifax the course was given May 15 and 16. On the other page we see Managing the Impact of Technology, Halifax, October 29 and 30. The fee for course 217 was \$450, whereas the fee for Managing a Diverse Workforce was \$250. The course, Personal Resilience: Affirming the Health Instinct, is also a one- or 2-day course and its fee is \$400. Why the considerable difference in fee structure between those courses?

Mrs. Cottrell-Boyd: The fee structure is based on whether or not we use consultants and the amount of money we pay to consultants. We try to recoup the money paid to consultants plus the hotel charges or room and board.

Senator Stewart: I wanted to get some clarification on the 32 persons who find themselves listed under management. Could we be given a list of their names? I do not ask for their salaries. We already know the average is \$107,000. Is it fair to assume that all these are full-time employees with the centre? I ask that question because I noticed when I looked at the listing of Armchair discussions that all the speakers or moderators are employed elsewhere in the public service. For example,

[Traduction]

ser à la page 13 du programme des cours,—attachons-nous à votre cours S-210 et au cours S-229 à la page 15. Ma première question a trait au cours S-210, celui qui porte sur la gestion d'une main-d'œuvre diversifiée. Vous présentez, dans ce document, le calendrier. Combien ces cours sont offerts en français?

Mme Cottrell-Boyd: L'indication est un (E) ou (F) entre parenthèses qui se trouve devant.

Le sénateur Kinsella: Alors ce programme aurait été offert cet automne, les 1^{er} et 2 octobre. Vous rappelez-vous s'il y a eu beaucoup de participants?

Mme Cottrell-Boyd: Non, je ne sais pas. Il faudrait que je vérifie.

Le sénateur Kinsella: Est-ce que les travaux dans ce domaine sont, au meilleur de votre connaissance, diffusés avec autant d'énergie auprès des deux groupes linguistiques?

Mme Cottrell-Boyd: Au meilleur de ma connaissance, c'est le cas. Les deux groupes linguistiques sont intéressés. Le fait de motiver les gens à suivre un tel cours n'est pas une tâche facile.

Le sénateur Kinsella: Y a-t-il une raison à cela?

Mme Cottrell-Boyd: Je crois que la plupart des gestionnaires estiment qu'eux-même n'ont pas de problème, que c'est quelqu'un d'autre qui en a un. Il s'agit là d'une observation personnelle. Nous les encourageons à suivre le cours par de la publicité, dans le cadre de nos autres programmes, en rendant le cours intéressant et en utilisant les ressources mises à notre disposition. Nous travaillons très dur en ce sens.

Le sénateur Kinsella: En guise de comparaison, lorsqu'on se penche sur les pages 14 et 15, on voit que l'horaire fixé pour le cours 210 est ventilé sur une journée ou sur deux jours. À Halifax, le cours s'est donné les 15 et 16 mai. À l'autre page, nous voyons un cours sur la gestion de l'impact de la technologie, tenu à Halifax les 29 et 30 octobre. Ensuite, lorsque vous regardez les frais d'inscription, ils s'établissaient à 450 \$ dans le cas du cours 217, mais, dans le cas du cours sur la gestion d'une main-d'œuvre diversifiée, ces frais s'établissaient à 250 \$. Si l'on regarde ensuite le cours sur la capacité personnelle de récupération et la promotion de la santé, ce cours est également offert sur une ou deux journées, et les frais sont de 400 \$. Pourquoi y a-t-il une différence aussi considérable en ce qui concerne les frais d'inscription à ces deux cours?

Mme Cottrell-Boyd: La structure tarifaire tient au fait que nous recourons ou non à des experts-conseils et à la somme que nous leur versons. Nous essayons de récupérer l'argent versé aux experts-conseils plus les frais d'hôtel ou les frais de logement et de subsistance.

Le sénateur Stewart: J'aimerais obtenir certaines précisions au sujet des 32 personnes qui se retrouvent énumérées parmi les gestionnaires. Pourrions-nous obtenir une liste des noms de ces 32 personnes? Je ne demande pas à connaître leur salaire. Nous savons déjà qu'il s'établit en moyenne à 107 000 \$. Est-il juste de présumer que toutes ces personnes travaillent à temps plein au Centre? Je pose la question parce que j'ai remarqué, lorsque j'ai regardé la liste des discussions informel-

[Text]

the moderator on competitiveness is Mr. Stewart Goddings, Assistant Under-Secretary of State, Secretary of State. Could we know if any of these are retired public servants? Could we know how many classroom hours a year or how many Armchair hours a year, I use that term as you use it, are put in by each of these persons who for reasons of classification finds himself or herself listed as a manager? Could we have that information.

Mr. Dewar: Mr. Chairman, I will provide to the committee as full a display of these 32 in the terms asked as we can. May I make one point, because there is a misunderstanding lying behind the general question here? Nearly all of the 32 will turn out to be members of our faculty. The faculty are responsible for the planning and direction of the events that take place in the establishment. I am trying to avoid the word "teaching" because we really regard what goes on in our class learning experience as partly peer learning and partly action learning. A lot of resource people are brought in from the outside. The faculty are the planners and the directors of that process. For the most part they are not the people who do the actual teaching.

Senator Stewart: They do not provide the substance, as it were.

Mr. Dewar: Nor do they do most of the Armchair sessions. We can explain to you in our return what in fact it is they are doing.

Senator Stewart: Yes, and could we have at the same time the costs for advisory council, published research, and any public research project that is currently available? There appear to be four.

Senator Buchanan: I would like to change the direction of questioning a bit and direct my question to Mrs. Cottrell-Boyd. Over the last number of years I have been and continue to be very interested in what you might call the dynamics of the information era, the information technology age. I believe that in the future, through the 1990s into the year 2,000 and beyond, there will be a definite increase in this so-called information technology era. It will be very important in terms of the public sector and the private sector that management skills be developed along the lines with the new information technology. On page 5 you have developed programs on Information Technology Management. Would you describe the programs, their process, and what kind of result you have had to date.

Mrs. Cottrell-Boyd: Perhaps I could ask the committee members to look at the catalogue. Starting on page 16 and going to page 21 is a series of descriptions of each of those particular courses. We have one on Managing Resistance to Technological Change, which takes the managers through a series of exercises and case studies which help them to accept techno-

[Traduction]

les, que tous les conférenciers ou les modérateurs exercent un emploi ailleurs dans la fonction publique. Par exemple, le modérateur du cours sur la compétitivité est M. Stewart Goddings, sous-secrétaire d'État adjoint, au Secrétariat d'État. Pourrions-nous savoir si l'un d'eux est un fonctionnaire à la retraite? Pourrions-nous savoir combien d'heures par année passent dans la salle de classe ou dans le cadre de discussions informelles ces personnes qui, pour des raisons de classification, sont désignées comme gestionnaires? Pourrions-nous avoir ces renseignements?

M. Dewar: Monsieur le président, je fournirai au Comité le plus de renseignements possible sur ces 32 personnes au sujet desquelles vous vous interrogez. J'aimerais apporter une précision, parce qu'un malentendu sous-tend la question générale qui vient d'être posée. Parmi les 32 personnes, presque toutes feront partie, comme on s'en rendra compte, de notre corps enseignant. Ces personnes sont responsables de la planification et de l'orientation des événements qui se produisent dans l'établissement. J'essaie d'éviter le terme «enseignement» parce que nous considérons réellement l'expérience d'apprentissage qui se produit dans nos cours comme un apprentissage axé partiellement sur les pairs et partiellement sur des actions. Beaucoup de spécialistes viennent de l'extérieur. Le corps enseignant est composé des planificateurs et des directeurs du processus. Essentiellement, ce ne sont pas ces personnes qui enseignent dans le cadre des cours proprement dits.

Le sénateur Stewart: Ils ne fournissent pas la «substance» du cours, pour ainsi dire.

M. Dewar: Pas plus qu'ils se chargent de la plupart des discussions informelles. Nous pourrions vous expliquer, dans notre déclaration, les tâches qu'ils accomplissent effectivement.

Le sénateur Stewart: Oui, et en même temps, pourrions-nous connaître les coûts du conseil consultatif et de la recherche publiée de même que les coûts relatifs à tout projet de recherche publique qui est actuellement offert? Il semble y en avoir quatre.

Le sénateur Buchanan: J'aimerais modifier légèrement l'orientation des questions et adresser ma question à M^{me} Cottrell-Boyd. Depuis les quelques dernières années, je m'intéresse à ce que vous pourriez appeler la dynamique de l'ère de l'information, à l'ère de la technologie de l'information. Je crois que dans l'avenir, pendant toutes les années 90, en l'an 2000 et au-delà, on assistera à un accroissement marqué de ce qu'on appelle l'ère de la technologie de l'information. Cette évolution est très importante pour les secteurs public et privé, étant donné que les aptitudes de gestion évolueront de pair avec les technologies de l'information. À la page 5, vous mentionnez des programmes sur la gestion de la technologie de l'information. Pourriez-vous décrire ce ou ces programmes, le processus qui les sous-tend et le genre de résultats que vous avez obtenus à ce jour.

Mme Cottrell-Boyd: Peut-être devrais-je demander aux membres du Comité de jeter un coup d'oeil sur le catalogue. À la page 16 et à la page 21, vous trouverez une série de descriptions de chacun de ces cours. Nous en avons un qui traite de la façon de faire face à la résistance au changement technologique, dans le cadre duquel le gestionnaire effectue une série

[Text]

logical change more clearly. We have a Managing Telecommunications course which invites people to understand some of the video conferences, telematic systems, et cetera, and introduces them to those various aspects. We have one on the Security of Informatics. You can appreciate that that is extremely important to public service managers in ensuring that the appropriate security is there for their systems. We have a general technology overview for senior executives where people come to learn about the impact of technology in terms of working with other people, and how technology may impact upon careers in the public service. We have a course on Intelligent Buildings and Ergonomics, which looks at how buildings and the office environment can be adapted and changed to make technology more acceptable. Technologies and the Law relates to the Charter of Rights and Freedoms, and the freedom of information we have within the public service and how that impacts when one uses technology.

We have a Cost Benefit Analysis for Technology, because many of our managers are charged with implementing systems and they have to know the impacts in terms of cost benefits. That is the series that we have.

Senator Buchanan: I noticed that a few of these sessions had already been held through 1991. What kind of interest has developed?

Mrs. Cottrell-Boyd: I must say it is similar to our Management Diversity course. It is not one in which we have had as much interest as we would have liked.

Senator Buchanan: I would have thought there would be a lot of interest in it.

Mrs. Cottrell-Boyd: We have developed a new marketing campaign because the whole series was developed as result of managers telling us they needed them. We did a very detailed needs analysis with them and developed the program according to that. However, it is still very difficult to get the managers out. We are looking at our marketing and seeing what we can do in that regard.

Senator Kinsella: There is no specific course in this calendar training for consultation. Are you developing that now? You have not given it yet?

Mrs. Cottrell-Boyd: That is correct, Mr. Chairman. We do give a module on consultation in our orientation course, or executive leadership, and we are now developing a consultation course that will likely be a two-day course.

[Traduction]

d'exercices et d'études de cas qu'il l'aident à accepter en toute connaissance de cause le virage technologique. Nous avons un cours sur la gestion des télécommunications, où l'on invite les gens à comprendre certains des systèmes de télématique, de vidéoconférence, etc. et où on leur présente ces divers appareils. Nous en avons un sur la sécurité de l'informatique; vous pouvez comprendre que cette question est extrêmement importante aux yeux des gestionnaires de la fonction publique, qui doivent s'assurer que les systèmes de sécurité appropriés sont en place pour protéger leur système. Nous avons un survol général de la technologie à l'intention des cadres supérieurs, où les participants viennent apprendre les répercussions qu'a la technologie sur le travail en collaboration et la façon dont la technologie peut avoir une incidence sur les carrières au sein de la fonction publique. Nous avons un cours sur l'ergonomie et les édifices «intelligents» qui s'attache à la façon dont les édifices et les bureaux peuvent être adaptés et modifiés de façon à ce que la technologie soit plus acceptable. Le cours portant sur le droit et la technologie traite de la Charte des droits et libertés et des diverses formes de liberté de l'information que nous avons au sein de la fonction publique et de la façon dont cela a un impact sur l'utilisation de la technologie.

Nous avons une analyse de rentabilité applicable à la technologie étant donné que nombre de nos fonctionnaires sont responsables de l'implantation des systèmes et qu'ils doivent connaître les répercussions de cette implantation sur le plan de la rentabilité. Voilà la série de cours que nous offrons.

Le sénateur Buchanan: J'ai remarqué que certains de ces cours s'étaient déjà tenus en 1991. Quel genre d'intérêt ont-ils suscité?

Mme Cottrell-Boyd: Je dois dire qu'ils ont suscité un intérêt analogue à celui qu'a généré notre cours sur la diversité de la gestion. L'intérêt n'a pas été aussi prononcé que nous l'aurions souhaité.

Le sénateur Buchanan: J'aurais cru que bien des gens auraient été intéressés par le sujet.

Mme Cottrell-Boyd: Nous avons mis au point une nouvelle campagne de marketing parce que toute la série a été élaborée après que les gestionnaires nous ont dit en avoir besoin. Nous avons procédé à une analyse très détaillée des besoins de concert avec eux. Nous avons ensuite élaboré le programme en fonction des données recueillies. Toutefois, il est toujours très difficile d'y faire participer les gestionnaires. Nous sommes en train d'étudier notre campagne de marketing et de voir ce que nous pouvons faire à cet égard.

Le sénateur Kinsella: Il n'y a, dans le programme que vous nous avez remis, aucun cours axé spécifiquement sur la consultation. Êtes-vous en train d'en élaborer un? Vous n'en avez pas encore offert?

Mme Cottrell-Boyd: C'est exact, Monsieur le président. Nous offrons un module sur la consultation dans le cadre de notre cours d'orientation ou de leadership à l'intention des cadres, et nous sommes en train d'élaborer un cours sur la consultation qui, selon toute probabilité, sera échelonné sur deux jours.

[Text]

Mr. Dewar: I might add that we regard this as one of the important subjects for concentrated development. We are also working with the Conference Board of Canada on the development of a seminar on consultation. Generally, in the development of it we are looking at not only the skills required in consultation processes but also at trying to get more research under the process of consultation as a public policy mechanism.

Senator Buchanan: Are these programs restricted to the public sector?

Mr. Dewar: They are intended for the federal public sector for training.

Senator Buchanan: What if ABC Limited had people who wanted to attend these programs?

Mr. Dewar: If we have space available, on occasion we invite people in either from the private sector or from provinces or municipalities. There are some courses we give where we deliberately seek such a mix because we think it contributes. Those are typically the longer courses of executive development. I have had some specific requests from the private sector and from municipalities. I do not know if that has been true for the technology series.

Mrs. Cottrell-Boyd: On the technology series, a couple of provinces are working with us because they were interested in the same subject at the same time.

Senator Kinsella: The white paper also refers to the importance of consultation involving people. I would like the record to show that I am making a plea, given what you have told us about the Managing Diversity course not being well attended. Canada today is a very diversified community of communities. If managers are not taking up with great interest and excitement that particular training program, hopefully you will build into your training program on consultation how you are going to consult with the diversity of Canada.

Mr. Dewar: We are very much aware of this. I should point out that we are careful to include significantly in all our other courses the diversity message. That is in our orientation courses, and so on. It has a place everywhere there, not just in the special course.

Quite frankly, I think that one of the problems with the special courses is that the management community is pretty stressed at the moment. They have been reduced in numbers, their workload has gone up, and we have received signals that it is more difficult for them to plan the time away to do these things than it used to be.

Senator Kinsella: My concern is that the centre may only be giving lip service to the diversity of Canada in that you say the

[Traduction]

M. Dewar: J'aimerais ajouter que nous considérons ce sujet comme l'un des thèmes devant faire l'objet d'efforts concentrés. Nous travaillons également de concert avec le Conference Board du Canada à la mise au point d'un séminaire sur la consultation. De façon générale, dans le cadre de son élaboration, nous nous penchons non seulement sur les aptitudes requises aux fins de la consultation, mais nous essayons également d'effectuer davantage de recherche sur le processus de consultation en tant que mécanisme d'établissement des politiques publiques.

Le sénateur Buchanan: Ces programmes sont-ils offerts exclusivement au secteur public?

M. Dewar: Ils sont destinés à la formation des fonctionnaires fédéraux.

Le sénateur Buchanan: Mais qu'advierait-il si les employés d'une compagnie comme ABC Limitée désiraient assister à ces programmes?

M. Dewar: Si des places sont disponibles, à l'occasion, nous invitons des gens du secteur privé ou des provinces ou municipalités. Il y a certains cours que nous offrons dans le cadre desquels nous cherchons délibérément à obtenir une telle composition du groupe de participants car nous croyons que cela contribue à enrichir les cours qui, habituellement, sont les cours les plus longs axés sur le perfectionnement des cadres. Certaines demandes spécifiques m'ont été adressées par le secteur privé et des représentants des municipalités. Je ne sais pas si c'est le cas en ce qui concerne la série sur la technologie.

Mme Cottrell-Boyd: En ce qui concerne la série sur la technologie, quelques provinces travaillent de concert avec nous car elles étaient intéressées par le même sujet au même moment.

Le sénateur Kinsella: Le Livre blanc fait également allusion à l'importance de la consultation qui fait appel au public. J'aimerais préciser, aux fins du compte rendu que je lance un appel, étant donné ce que vous venez de me dire au sujet du cours sur la gestion de la diversité, auquel n'ont participé que peu de personnes. De nos jours, le Canada est une communauté de communautés très diversifiées. Si des gestionnaires ne sont pas très intéressés et emballés à l'idée de participer à ce programme de formation, nous espérons que vous incorporerez à votre programme de formation sur la consultation la façon dont vous allez consulter les groupes diversifiés du Canada.

M. Dewar: Nous en sommes très conscients. Je dois souligner que nous nous assurons de réserver, dans chacun de nos autres cours, une place importante à ce message sur la diversité du Canada. Nous avons intégré cette composante dans nos cours d'orientation, etc. Cet élément a sa place partout, non pas seulement dans le cadre du cours spécial.

Très franchement, je crois que l'un des problèmes auxquels sont en butte les cours spéciaux est le suivant: les gestionnaires sont relativement stressés pour le moment. On a réduit leur nombre, augmenté leur charge de travail et à en juger d'après les signaux que nous avons reçus, il est plus difficile qu'auparavant pour eux de planifier leur temps de façon à pouvoir faire de telles choses.

Le sénateur Kinsella: Ma préoccupation est la suivante: il est possible que le Centre ne fasse que parler de la diversité du

[Text]

correct things and the correct language is used, but we have not fully grasped the reality of the social change in Canada, and that dictates a change in the Public Service. We have no options and that is why PS 2000 is so important, and this element of it is a key dynamic. This will be part of our success.

Mrs. Cottrell-Boyd: Mr. Chairman, I might say that I have worked in this area for the better part of 30 years. I see there is a change now and the people are becoming more aware of it. They are more willing to discuss it and more willing to admit that they do have some problems and are learning new techniques.

Senator Kinsella: If I may interrupt, you have testified that you had very little take-up in that course.

Mrs. Cottrell-Boyd: Yes, you are quite right.

Senator Kinsella: You have a problem.

The Chairman: I would like to thank Mr. Dewar and Mrs. Cottrell-Boyd for having appeared before us this morning.

The committee is adjourned to the call of the Chair.

The committee adjourned.

[Traduction]

Canada en utilisant les bonnes choses et la bonne terminologie, mais nous n'avons pas saisi toute la réalité du changement social qui est survenu au Canada, et qui exige un changement au sein de la fonction publique. Aucune option ne s'offre et, c'est pourquoi FP 2000 revêt une telle importance; cette composante est un élément clé de cette dynamique. Ce sera un des gages de notre succès.

M^{me} Cottrell-Boyd: Monsieur le président, j'aimerais dire que je travaille dans ce domaine depuis plus ou moins trente ans. Je vois que nous faisons actuellement face à un changement, et les gens y sont davantage sensibilisés. Ils sont plus disposés à en discuter et à admettre qu'ils font face à certains problèmes et apprennent de nouvelles techniques.

Le sénateur Kinsella: Permettez-moi de vous interrompre. Vous avez déclaré que ce cours n'a réuni que très peu de participants.

Mme Cottrell-Boyd: Oui, vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Kinsella: Vous avez un problème.

Le président: J'aimerais remercier M. Dewar et M^{me} Cottrell-Boyd de s'être présentés devant nous ce matin.

Le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Centre for Management and Development:

Mr. Bev Dewar, Principal;
Mrs. Margaret Cottrell-Boyd, Vice-Principal, Management Program.

De Centre canadien de gestion:

M. Bev Dewar, principal;
M^{me} Margaret Cottrell-Boyd, vice-principale, Programme de perfectionnement en gestion.

CA 1
YC13
-N14



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Monday, December 16, 1991

Le lundi 16 décembre 1991

Issue No. 10

Fascicule n° 10

First and only proceedings on:

Premier et unique fascicule concernant:

Bill C-20, "An Act to
amend certain statutes to implement
the budget tabled in Parliament on
February 26, 1991"

Le Projet de loi C-20, «Loi modificative
portant exécution du budget déposé au
Parlement le 26 février 1991»

APPEARING:

COMPARAÎT:

The Honourable John McDermid,
Minister of State
(Finance and Privatization)

L'honorable John McDermid,
Ministre d'État
(Finances et privatisation)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

David	*Murray
Doody	(or Lynch-Staunton)
Forrestall	Olson
*Frith (or Molgat)	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart
Meighen	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Meighen substituted for that of the Honourable Senator Beaulieu (16th December, 1991).

The name of the Honourable Senator Forrestall substituted for that of the Honourable Senator Buchanan (16th December, 1991).

The name of the Honourable Senator David substituted for that of the Honourable Senator Eyton (16th December, 1991).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

David	Murray
Doody	(ou Lynch-Staunton)
Forrestall	Olson
*Frith (ou Molgat)	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart
Meighen	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du Comité:

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Meighen substitué à celui de l'honorable sénateur Beaulieu (Le 16 décembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall substitué à celui de l'honorable sénateur Buchanan (Le 16 décembre 1991).

Le nom de l'honorable sénateur David substitué à celui de l'honorable sénateur Eyton (Le 16 décembre 1991).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, December 16, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Kelly moved, seconded by the Honourable Senator Meighen:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon Bill C-20, “An Act to amend certain statutes to implement the budget tabled in Parliament on February 26, 1991”.

(...)

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 16 décembre 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Kelly propose, appuyé par l'honorable sénateur Meighen,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier le Projet de loi C-20, «Loi modificative portant exécution du budget déposé au Parlement le 26 février 1991», et à en faire rapport.

(...)

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, DECEMBER 16, 1991
(11)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 5:45 p.m. this day, in Room 257 East Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, David, Kinsella, Meighen, Simard and Stewart. (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated December 16, 1991, examine Bill C-20, "An Act to amend certain statutes to implement the budget tabled in Parliament on February 26, 1991".

Appearing: The Honourable John McDermid, P.C., Minister of State (Finance and Privatization).

Witnesses:

From the Department of Finance:

Mr. Mark Jewett, Counsel for the Department and Assistant Deputy Minister (Justice);

Mr. Guillaume Bissonnette, Director Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Mr. Richard Davis, Chief, Expenditure Analysis and Forecasting Section, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch.

Mr. Jewett made opening remarks.

Following the Minister arrival he and the other witnesses answered questions.

The Honourable Senator Bolduc moved that Bill C-20, "An Act to amend certain statutes to implement the budget tabled in Parliament on February 26, 1991" be reported without amendment and that the Chairman report the same to the Senate.

The question being put in the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 7:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 16 DÉCEMBRE 1991
(11)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 17 h 45, aujourd'hui, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, David, Kinsella, Meighen, Simard et Stewart. (7)

Est aussi présent, du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à l'ordre de renvoi du 16 décembre 1991, procède à l'étude du projet de loi C-20, «Loi modificative portant exécution du budget déposé au Parlement le 26 février 1991».

Comparent: L'honorable John McDermid, c.p., ministre d'État (Finances et privatisation).

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. Mark Jewett, conseiller juridique auprès du Ministère et Sous-ministre adjoint (Justice);

M. Guillaume Bissonnette, directeur de la division des relations fédérales-provinciales de la Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

M. Richard Davis, chef de la section de l'analyse et de la prévision des dépenses de la Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique.

M. Jewett fait des remarques préliminaires.

Après l'arrivée du Ministre, celui-ci et les autres témoins répondent aux questions des membres du Comité.

L'honorable sénateur Bolduc propose qu'il soit fait rapport concernant le projet de loi C-20, «Loi modificative portant exécution du budget déposé au Parlement le 26 février 1991», sans proposition d'amendement et que le président transmette ce projet de loi au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, December 16, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-20, to amend certain statutes to implement the budget tabled in Parliament on February 26, 1991, met this day at 5.45 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the first meeting of the committee to examine Bill C-20, to amend certain statutes to implement the budget tabled in Parliament on February 26, 1991. We have been delaying the start of the meeting pending the arrival of the Minister. Until he arrives, we will hear the witnesses from the Department of Finance.

Appearing before us today are Mr. Mark Jewett, Counsel for the Department and Assistant Deputy Minister (Justice); Ms. Linda Campbell, Social Policy Division, Federal-Provincial Relations Division; Mr. Guillaume Bissonnette, Director, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch; and Mr. Douglas Adlard, Legal Counsel, General Legal Services.

Mr. Jewett, it was suggested that you take us through the bill until the Minister shows up.

Mr. Mark Jewett, Counsel for the Department and Assistant Deputy Minister (Justice): Mr. Chairman, it is a pleasure to be here with you and to be able to go through the provisions of the bill in general, and then to open the floor for any specific questions. I will not spend much time on the opening because I would like to leave it to you for questions as much as possible. However, let me give a general description of the bill.

As senators will know, together with Bill C-32 this is the budget implementation bill for the 1991 budget. There are several measures in here. The first part is the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act amendments. The purpose of that is to extend the current limitations on the growth of Established Programs Financing which were already limited under Bill C-69, which came into force last year for two years. This is an extension of that program for a further three years until the fiscal year 1994-95, as announced in the 1991 budget.

The second part of these amendments relating to the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act is the one dealing with the application of financial penalties. The purpose of this is to deal with financial penalties under the Canada Health Act and to extend the application of those penalties to other federal payments to provinces in the event that there should be

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 16 décembre 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été adressé le projet de loi C-20 modifiant certaines lois en vue de l'application du budget déposé au Parlement le 26 février 1991 se réunit aujourd'hui à 17 h 45 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: C'est la première fois que le comité se réunit pour étudier le projet de loi C-20 visant à modifier certaines lois pour l'application du budget déposé au Parlement le 26 février 1991. Nous avons retardé le début de la séance en attendant l'arrivée du Ministre. D'ici à ce qu'il arrive, nous entendrons des témoins du ministère des Finances.

Les témoins qui se présentent devant nous aujourd'hui sont M. Mark Jewett, avocat-conseil du ministère et sous-ministre adjoint (Justice); M^{me} Linda Campbell, Direction de la politique sociale, Division des relations fédérales-provinciales; M. Guillaume Bissonnette, directeur, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale; et M. Douglas Adlard, conseiller juridique, Services juridiques généraux.

Monsieur Jewett, on a proposé que vous nous présentiez le projet de loi, avant l'arrivée du Ministre.

M. Mark Jewett, Conseiller juridique auprès du ministre et sous-ministre adjoint (Justice): Monsieur le président, je suis très heureux d'être ici parmi vous et de pouvoir passer en revue les dispositions du projet de loi de façon générale; peut-être sera-t-il possible ensuite de répondre aux questions particulières des membres de l'assemblée. Je ne veux pas consacrer trop de temps à la présentation, je préférerais vous donner la possibilité de poser le plus de questions possible. Toutefois, permettez-moi de vous donner une description générale du projet de loi.

Comme les sénateurs le savent, le projet de loi C-20, tout comme le projet de loi C-32, vise l'application du budget de 1991. Il comprend plusieurs mesures. La première partie a trait aux modifications qu'il est proposé d'apporter à la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Elle vise à élargir les limites actuellement imposées à l'égard de l'accroissement du financement des programmes établis, qui était déjà restreint en vertu du projet de loi C-69, lequel est entré en vigueur l'année dernière pour demeurer en place pendant deux ans. Le projet de loi vise à proroger ce programme pendant trois années de plus, soit jusqu'à l'exercice financier 1994-1995, comme on l'avait annoncé dans le budget de 1991.

La deuxième partie des modifications ayant trait à la Loi sur les arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces vise l'application de pénalités financières. L'objectif consiste à s'attacher à la question des pénalités financières conformément aux dispositions de la Loi canadienne sur la santé et d'étendre l'application de ces pénalités à d'autres paiements fédéraux versés aux provinces, advenant qu'une province viole dans

[Text]

a breach at some future time by a province of the national health standards set out in the Canada Health Act.

The next part of the bill deals with the Public Utilities Income Tax Transfer Act. That is a provision of particular interest in the province of Alberta, although it also has application in other provinces. Senators may perhaps recall that Bill C-69, again the previous budget implementation bill, had provided for a freeze of the growth of these payments for each of the 1990 and 1991 taxation years at their 1989 levels. The purpose of this bill is simply to extend that freeze for a further four years until the year 1995.

Finally, the provision in the act dealing with unemployment insurance is to give effect to an increase in premium rates effective from July 1 of this year to \$2.80 per \$100 of insurable earnings for employees' premiums from the current rate of \$2.25, and to \$3.92 for employers from the current rate of \$3.15. In addition, senators, there are some consequential amendments required for technical reasons because of the creation of two six-month rate periods in 1991, but that is a purely technical point.

I will close with that description and simply reiterate that this is the implementation of the 1991 budget. I see that the minister has arrived.

The Chairman: We welcome you, Mr. Minister.

Mr. Jewett, you mentioned that Bill C-20 is to provide for an increase in premium rates in the Unemployment Insurance Act effective July 1, 1991.

Mr. Jewett: Yes, that is correct, with retroactive effect.

The Chairman: Can we pass a bill retroactively?

Mr. Jewett: You can pass bills providing for retroactivity and you do so regularly, sir.

The Chairman: Starting July 1991, that is about six months ago, those increases were being paid?

Mr. Jewett: That is correct, sir.

The Chairman: However, we are ratifying that now with this bill?

Mr. Jewett: That is correct, sir.

The Chairman: I am no lawyer.

Mr. Jewett: Perhaps I might give an illustration. This one happens to be effective July 1, 1991 but traditionally on budget night a particular rate will be increased. For example, tobacco or alcohol taxes may be raised and they are given effect from budget night. It is true that there is no law which requires a person to pay it during that period, but it has been traditional to give effect to those. In essentially all cases that I am aware of there has not been a problem with payment. As a technical legal matter, it is true that compliance in the interim is not mandatory, it is voluntary.

[Traduction]

l'avenir les normes nationales en matière de santé que prescrit la Loi canadienne sur la santé.

La partie suivante du projet de loi s'attache à la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique. Il s'agit d'une disposition qui présente un intérêt particulier en Alberta, même si elle s'applique également dans d'autres provinces. Les sénateurs se rappelleront peut-être que le projet de loi C-69, savoir le projet de loi précédent ayant trait à l'application du budget, prévoyait un gel de ces paiements, qui devaient demeurer à leur niveau de 1989 pendant les années fiscales 1990 et 1991. Le projet de loi vise simplement à prolonger cette période de gel pendant quatre années de plus, soit jusqu'en 1995.

En dernier lieu, la disposition du projet de loi qui concerne l'assurance-chômage vise l'entrée en vigueur d'un accroissement du taux des cotisations qui passeront, le 1^{er} juillet prochain, de 2,25 \$ à 2,80 \$ par tranche de 100 \$ du revenu assurable dans le cas des employés, et de 3,15 \$ à 3,92 \$, dans le cas des employeurs. En outre, sénateurs, le projet de loi comporte certaines modifications importantes qui sont nécessaires pour des raisons techniques en raison de la création, en 1991, de deux périodes de fixation des taux de six mois, mais il s'agit là d'une question purement technique.

J'arrêterai là ma description du projet de loi, et je réitère qu'il a trait à l'application du budget de 1991. Je remarque que le Ministre vient d'arriver.

Le président: Nous vous souhaitons la bienvenue, Monsieur le Ministre.

Mr. Jewett, vous avez mentionné que le projet de loi C-20 prévoit un accroissement des taux de cotisation prévus par la Loi sur l'assurance-chômage à compter du 1^{er} juillet 1991.

M. Jewett: Oui, c'est exact, et ce taux est rétroactif.

Le président: Pouvons-nous adopter un projet de loi rétroactivement?

M. Jewett: Vous pouvez adopter des projets de loi à effet rétroactif, et vous le faites régulièrement, Monsieur.

Le président: À compter de juillet 1991, c'est-à-dire depuis six mois environ, ces taux majorés sont effectivement versés?

M. Jewett: C'est exact, Monsieur.

Le président: Toutefois, nous ratifions cette disposition aujourd'hui, avec le projet de loi?

M. Jewett: C'est exact, Monsieur.

Le président: Je ne suis pas avocat.

M. Jewett: Peut-être pourrais-je donner un exemple. Il se trouve que cette disposition entrerait en vigueur le 1^{er} juillet 1991, mais traditionnellement, le soir du Budget, un taux particulier fait l'objet d'un accroissement. Par exemple, les taxes sur le tabac et l'alcool peuvent être majorées, et c'est le cas à partir de la soirée du Budget. Il est vrai qu'aucune loi n'exige qu'une personne verse le taux majoré au cours de cette période, mais traditionnellement, ces dispositions sont entrées en vigueur. Essentiellement, dans tous les cas que je connais, le paiement n'a jamais constitué un problème. Techniquement, dans une optique juridique, il est vrai qu'il n'est pas obligatoire

[Text]

Senator Stewart: May I ask the witness why the government has not brought in a Provisional Collection of Taxes Act to give a legal foundation to this highway robbery?

Mr. Jewett: Senator, I am a little embarrassed to answer that because I was involved in the development of the proposal for the Provisional Collection of Taxes Act in the 1985 budget and perhaps anything I might say would see me being "parti pris" having worked on it in the past. Perhaps I could relate for you that when that proposal did come out in the 1985 discussion paper on a Provisional Collection of Taxes Act and the issues around it, it did not generate much positive interest and basically died as a live issue. That is my recollection of it.

Senator Stewart: The witness obviously knows that in 1912 in the United Kingdom a taxpayer took Her Majesty to court and succeeded.

Mr. Jewett: Yes, there was an incident at that point.

Senator Stewart: In the following session of the British Parliament they protected Her Majesty by enacting the Provisional Collection of Taxes Act.

Mr. Jewett: There are many ways to approach the problem, senator. The government did make a proposal in 1985. It has not been proceeded with and perhaps it would not be appropriate for me to comment on the reasons for that at this point. I certainly take your point that it would be something of general interest.

Senator David: In the Established Programs Financing transfer there are two types of transfers and very often there is confusion between the taxation point and the cash payment. Perhaps you could explain to me a little more why Quebec is always the example? My impression is that they prefer to have the taxation point rather than the cash payment? Is it an exception for that province or does every province have both ways to do it?

Mr. Jewett: I think on that, senator, I would prefer to ask my colleague, Guillaume Bissonnette.

Monsieur Guillaume Bissonnette, directeur, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale: Vous avez absolument raison, sénateur David. Il y a deux formes de versements qu'on utilise pour payer: il y a les versements qui sont faits en espèces et il y a les points d'impôt et ça, c'est de l'espace fiscal qui a été donné aux provinces et qui a autant de valeur que de l'argent comptant.

Présentement, toutes les provinces ont reçu le même montant de 13,5 points d'impôt sur le revenu et il y a un point d'impôt sur les sociétés. Cela est disponible à toutes les provinces. Mais, en plus, le Québec, historiquement, en 1966, s'est prévalu d'une offre qui avait été faite à toutes les provinces

[Traduction]

de se conformer à ces dispositions dans l'intervalle. Le respect est volontaire.

Le sénateur Stewart: Puis-je demander au témoin pourquoi le gouvernement n'a pas proposé une loi sur la perception provisoire des taxes et impôts, de façon à fournir un fondement légal à de tels voies de grand chemin?

M. Jewett: Sénateur, je suis un peu gêné de répondre à cette question étant donné que j'ai participé à l'élaboration du projet de loi sur la perception provisoire de taxes et d'impôts prévue dans le Budget de 1985, de sorte que tout ce que je pourrai dire pourrait sembler partial, du fait que j'y ai travaillé par le passé. Peut-être pourrais-je vous indiquer qu'au moment où ce projet a été présenté dans le document de travail rédigé en 1985 sur un projet de loi relatif à la perception provisoire de taxes et d'impôts et les questions qui s'y rattachent, cette question n'a pas suscité un grand intérêt, de sorte que le projet a été tué dans l'oeuf. Voilà ce que je me rappelle.

Le sénateur Stewart: Le témoin sait manifestement qu'en 1912, au Royaume-Uni, un contribuable a poursuivi Sa Majesté devant les tribunaux et a obtenu gain de cause.

M. Jewett: Oui, un tel incident s'est produit.

Le sénateur Stewart: Au cours de la session suivante du parlement britannique, on a protégé Sa Majesté en adoptant une loi sur la perception provisoire des taxes et impôts.

M. Jewett: Il y a bien des façons d'aborder le problème, sénateur. Le gouvernement a effectivement présenté un projet en 1985. On n'y a pas donné suite, et peut-être qu'il ne serait pas approprié que je formule ici des observations sur les raisons pour lesquelles on n'y a pas donné suite. Je comprends qu'il s'agirait, selon vous, d'une question d'intérêt général.

Le sénateur David: Dans le cas du transfert du financement des programmes établis, il existe deux genres de transfert et, très souvent, une certaine confusion règne entre le point d'impôt et le versement en espèces. Peut-être pourriez-vous me fournir un peu plus d'explication: pourquoi le Québec est-il toujours l'exemple donné? J'ai l'impression que cette province préfère le point d'impôt plutôt que le versement en espèces. S'agit-il d'une exception dans cette province, ou chacune des provinces peut-elle recourir aux deux formules?

M. Jewett: Je crois, sénateur, qu'à cet égard je préférerais que vous posiez la question à mon collègue, Guillaume Bissonnette.

Mr. Guillaume Bissonnette, Director, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch: You're absolutely right, Senator David. There are two forms used for payment: cash payments and tax points, which are tax room given to the provinces and which have the same value as cash.

Currently all the provinces have received the same 13.5 income tax points and there is one tax point for corporate income tax. This is available to all the provinces. But over and above that, Quebec has historically, since 1966, taken advantage of an offer that was made to all the province: if they

[Text]

leur offrant, si elles le voulaient, de recevoir plus de leurs transferts fédéraux sous forme de points d'impôt.

Le Québec à l'époque avait été la seule province qui avait choisi de se prévaloir de cette offre. À cause de cela, ils ont un autre 13.5 points d'impôt qui sont répartis entre le programme de financement des programmes établis et le régime d'assistance publique du Canada.

Mais, cela ne signifie pas que le Québec reçoit plus que les autres provinces. Sous le programme de financement des programmes établis, le Québec reçoit les mêmes droits per capita que toutes les provinces. La seule différence est que le mélange entre les paiements en espèces et les paiements sous forme de points d'impôt, est différent pour le Québec.

Le Québec reçoit plus sous forme de points d'impôt et donc moins sous forme d'espèces. Mais la somme des deux est exactement la même que pour toutes les provinces.

Le sénateur David: Pour la population, monsieur le président, et pour le public, et pour la profession médicale dont je fais partie, et l'ensemble des hôpitaux, on a l'impression souvent qu'en 1995 ou peut-être avant même pour le Québec, on ne recevra plus un sou et qu'on est passé, en somme, de milliards de dollars à rien du tout.

Mais, tel n'est pas le cas, avec l'explication que vous nous donnez, puisqu'on va toujours continuer à recevoir quelque chose mais pas nécessairement sous forme d'espèces, si je vous comprends bien.

Monsieur Bissonnette: Ce qui se passe présentement, c'est que le niveau total des droits versés sous le financement des programmes établis est maintenu à 757 \$ per capita. La partie qui est versée sous forme de points d'impôt, ces points d'impôt prennent de plus en plus de valeur chaque année.

Donc, si on laissait le système tel quel et qu'on n'y touchait jamais, éventuellement, ce qui va se produire, c'est que la valeur de ces points prenant plus d'ampleur chaque année, les droits en espèces vont être réduits de plus en plus et alors, éventuellement, il y a point où la valeur des points d'impôt vont complètement déplacer les versements en espèces.

Le sénateur David: Pourquoi faites-vous une clause de protection? Il semble que si une province ne joue pas le jeu des conditions, par exemple, dans le système de la santé et qu'il y a des pénalités pour avoir, en somme, imposé, disons, des frais modérateurs quelconques. On parle toujours qu'à ce moment-là, cela est pris sur les paiements d'argent et que si la province ne reçoit plus d'argent, ils sont portés, évidemment, à trouver de l'argent ailleurs et que vous faites une substitution. On peut pénaliser mais par un autre moyen. Ne serait-ce pas par les points d'impôt?

Monsieur Bissonnette: Non, sénateur David. La législation à la loi canadienne sur la santé, décrète que s'il y a des pénalités à verser, elles doivent être prélevées à même les versements en espèces. Ce que le présent projet de loi dit, c'est que s'il fallait prélever une pénalité, d'abord on irait chercher cette pénalité à même les versements en espèces, sous la portion santé du programme de financement.

[Traduction]

wanted, they could get a larger proportion of their federal transfers in the form of tax points.

At the time Quebec was the only province that chose to take advantage of the offer. Because of that, Quebec has a further 13.5 tax points, which are divided between Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan.

But this doesn't mean that Quebec receives more than the other provinces. Under the EPF program Quebec gets the same per capita as all the other provinces. The only difference lies in the fact that the ratio of cash payments to payments in the form of cash points is different for Quebec.

Quebec gets more in the form of tax points and less in the form of cash. But the total amount is the same for all provinces.

Senator David: Mr. Chairman, the general public, the medical profession of which I am a member and people in hospital circles often have the impression that by 1995, or maybe even sooner in the case of Quebec, Ottawa won't be giving us a cent, and that we will have gone from receiving billions to getting nothing at all.

But this is not the case, according to the explanation you have given us, because we are going to go on getting something, it just won't necessarily be in cash, if I understand you correctly.

Mr. Bissonnette: What's happening now is that per capita EPF entitlements are being maintained at \$757. The portion of this amount that is paid out as tax points will increase in relative size every year.

So if the system is left as it is, and never altered at all, eventually what will happen is that the value of the points will go up every year, the cash payments will be reduced progressively, and finally there will come a point where the value of the tax points will completely displace the cash payments.

Senator David: Why do you have a protection clause? It seems that if a province does not meet the required conditions in its health care system, for example, and Ottawa wants to levy a penalty because that province has, say, imposed user fees, then everybody says that at that point the penalty comes out of the cash payments, and if the province doesn't get cash payments any more then of course the money has to come from somewhere else and you look elsewhere. The province can be penalized but by some other means. Wouldn't that other means be the tax points?

Mr. Bissonnette: No, Senator David. The Canada Health Act says that if there are penalties to be paid, they must come out of the cash payments. What this Bill says is that if a penalty has to be levied, we have to look first at cash payments under the health portion of the EPF.

[Text]

Si par hasard ces paiements en espèces n'étaient pas suffisants pour prélever la pénalité, à ce moment-là, ce projet de loi nous donnerait recours à d'autres versements en espèces dûs aux provinces.

Mais le premier recours serait quand même aux droits en espèces sous la portion santé du programme de financement des programmes établis.

Le sénateur David: Je vous remercie, monsieur Bissonnette.

Senator Stewart: I know we cannot expect these witnesses to speak for provincial governments, but I have the impression that one of the reasons the government in the province of Quebec decided that it preferred the yield of tax points was that by gaining revenue in that way, it avoided appearing to commit itself to the Parliament of Canada to maintain certain programs. I go back a long way, when, of course, Mr. Duplessis was saying, "100 per cent of that is ours anyway." We are still in the shadow. It is the consequence. In a sense, they were recapturing what had been taken away during World War II. Now, if that is true, then the disappearance of a cash transfer to the government in Quebec is much more important than the cash alone. Is that correct?

Mr. Bissonnette: I think the thing to remember here is that even Quebec still receives a cash portion and still receives its health payments under this program. It receives a portion of it in the form of cash, but a lower portion than the other provinces. There still is the ability to have recourse to that cash portion to enforce the National Health Act.

Senator Stewart: But if I understand you correctly, the bill is anticipating the possibility that the cash portion will not be sufficiently large that having it cut off would be a penalty heavy enough to influence the government of Quebec to perform up to the standards of the National Health Act.

The Hon. John McDermid, Minister of State (Finance and Privatization): That is right.

Senator Stewart: So the cash is tapering down.

Mr. McDermid: Yes, it is tapering down. We wanted to assure the Canadian public that they would receive the standard of care that is set in the National Health Act. As you know, the penalty is a dollar taken away for every dollar charged in extra billing. If in fact the cash did not cover that, there are other areas where we could penalize the province.

There is something else I might point out, however, and I think this very important to keep in mind. I just finished two days of meetings with the provincial finance ministers. They are presently looking at the entire system of transfers to provinces and reviewing that in some depth now. I am sure all these factors are being taken into consideration.

[Traduction]

If these cash payments are not large enough to cover the penalty, then the Bill allows us to go after other kinds of cash payments owing to the province.

But the primary recourse would still be cash entitlements under the health portion of the EPF.

Senator David: Thank you, Mr. Bissonnette.

Le sénateur Stewart: Je sais que nous ne pouvons nous attendre de ces témoins qu'ils se prononcent au nom des gouvernements provinciaux, mais j'ai l'impression qu'une des raisons pour lesquelles le gouvernement de la province du Québec a décidé d'accorder la préférence au rendement des points d'impôt, c'est qu'en obtenant des recettes de cette façon, il évitait de s'engager en apparence envers le Parlement du Canada à maintenir certains programmes. Je remonte à une lointaine époque, bien sûr, où M. Duplessis avait dit que «Ça nous appartient à 100 p. 100 de toute façon». Nous sommes toujours dans l'ombre. C'est là la conséquence. D'une certaine façon, ils reprenaient ce qui leur avait été enlevé au cours de la Deuxième Guerre mondiale. Maintenant, si c'est vrai, la disparition d'un transfert en espèces à l'intention du gouvernement du Québec est beaucoup plus importante que la disparition des seules sommes d'argent en question. Est-ce vrai?

M. Bissonnette: La chose à retenir à ce sujet, selon moi, c'est que même le Ql Québec reçoit encore une part en espèces. Il reçoit encore les paiements en matière de santé dans le cadre de ce programme. Il en reçoit une part sous forme d'espèces, mais moins que les autres provinces. Il est toujours possible de recourir à cette part en espèces pour faire respecter la Loi canadienne sur la santé.

Le sénateur Stewart: Mais si je comprends bien ce que vous dites, le projet de loi prévoit l'éventualité que la part en espèces soit si peu élevée que l'idée de la supprimer ne représenterait pas une pénalité suffisamment sévère pour que le gouvernement du Québec respecte les normes énoncées dans la Loi canadienne sur la santé.

M. John McDermid, ministre d'État (Finances et Privatisation): C'est juste.

Le sénateur Stewart: Il y a donc de moins en moins d'argent.

M. McDermid: Oui, il y en a de moins en moins. Nous voulions garantir au grand public canadien que la qualité des soins qu'ils recevraient correspond à ce qui est énoncé dans la Loi canadienne sur la santé. Comme vous n'êtes pas sans le savoir, la pénalité, c'est un dollar de moins pour chaque dollar demandé au titre de la surfacturation. Si l'argent ne permettait pas vraiment de le faire, il y a d'autres secteurs où il serait possible de pénaliser la province.

J'aimerais faire ressortir un point, toutefois, et je crois qu'il est très important de le garder à l'esprit. J'arrive de deux jours de réunion avec les ministres provinciaux des Finances. Ils étudient actuellement tout le système de transferts aux provinces et ils en sont à le réviser de façon assez approfondie. Je suis certain qu'ils prennent tous ces facteurs en considération.

[Text]

Senator Kinsella: Minister, you used the term "penalty", as did the official earlier. It is a curious notion, penalty, as it is being applied here. One understands the need to achieve the national standard, but the people who would bear the ill consequences of a penalty are the people of the given province.

Senator Stewart: They get hit twice.

Senator Kinsella: Exactly. It is curious. I do not have a better piece of advice to deal with it. Is that not a reality, or did I miss something here?

Mr. McDermid: We, as a federal government, want to assure accessibility and comprehensiveness and so on and so forth with the agreement. There are a number of stipulations in there that we want to assure are reached in certain provinces, and definition of "accessibility" and so on can come into play if you start making exceptions. One of the things that was discussed by the finance ministers, and I am sure we will hear more about this in the not too distant future, is rising medical costs, what should be done about them, and the concerns they have in financing these programs. I think that end of it will all be worked on in their investigations into transfer payments. There is a note of concern around this table that the cash payments are disappearing and the points are increasing. I think that concern is being expressed as well by the provinces.

Senator Kinsella: I am looking at notes here that indicate the tax component that is estimated by the Department of Finance for 1991-92, 1992-93. The tax portion of the EPF transfer to all ten provinces and the territories will increase by 7.5 per cent. However, because of the per capita freeze under Bill C-69, the total EPF transfers are expected to increase by only 1.2 per cent in the same two years. Would you agree with that kind of estimate? Is that the estimate of the Department of Finance for those years?

Mr. Bissonnette: The growth of EPF right now is frozen on a per capita basis at \$757 per capita. What drives its growth under this constraint is population growth. Its growth will depend on the provincial growth rate in different regions. For some provinces that have a higher demographic growth, they will see a higher overall rate of growth in their total EPF payments.

Senator Kinsella: But on a national basis, are you predicting 1.2 per cent?

Mr. Bissonnette: Between 1 and 2, yes. I think that sounds like the ball park estimates.

Senator Kinsella: Bill C-20 is covering a larger time frame. Does the department have any projections as to that increase if the program should continue and if the dynamics of the budget remain similar to what they are now? What are you looking at in terms of increase for 1992-93, 1993-94, 1994-95, which is the period covered by Bill C-20? Have you done any projections? If so, what is the data that you are projecting?

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, vous avez utilisé le terme «pénalité», comme l'a fait le représentant plus tôt. C'est une notion curieuse, celle de pénalité, qu'on applique ici. On comprend bien la nécessité d'en arriver à une norme nationale, mais les victimes de cette pénalité seraient les habitants de la province.

Le sénateur Stewart: Ils seraient touchés deux fois.

Le sénateur Kinsella: Tout à fait. C'est curieux. Je n'ai rien de mieux à conseiller pour régler la question. Est-ce vrai ou y a-t-il quelque chose qui m'échappe?

M. McDermid: Le gouvernement fédéral veut garantir l'accessibilité, l'intégralité, etc. de l'entente. Nous voulons garantir que certaines dispositions sont bel et bien appliquées dans certaines provinces, et la définition d'«accessibilité», notamment, peut intervenir si on commence à faire des exceptions. Un des points qui a été discuté par les ministres des Finances, et je suis sûr que nous en entendrons parler dans un avenir assez proche, c'est la hausse des frais médicaux, ce qu'il faudrait faire à ce sujet et les préoccupations que nourrissent les ministres quand il s'agit de financer ces programmes. Je crois qu'ils vont pouvoir se pencher sur ce point dans leur étude sur les paiements de transfert. On s'inquiète ici de la diminution des paiements en espèces et de l'augmentation des points. Je crois qu'il en est de même dans les provinces.

Le sénateur Kinsella: Je suis en train de regarder des notes qui indiquent ici l'élément constitutif de l'impôt qui est prévu par le ministère des Finances pour les exercices 1991-1992 et 1992-1993. La part d'impôt applicable au transfert versé au chapitre du FPE aux dix provinces et aux territoires augmentera de l'ordre de 7,5 p. 100. Toutefois, en raison du gel par habitant prévu dans le projet de loi C-69, il est prévu que les transferts liés au FPE n'augmenteront que de 1,2 p. 100 au cours des deux mêmes exercices. Êtes-vous d'accord avec cette prévision? S'agit-il de la prévision du ministère des Finances pour ces exercices?

M. Bissonnette: La croissance du FPE est arrêtée: le financement est fixé à 757 \$ par habitant. Dans le contexte de cette restriction, c'est la croissance de la population qui stimulera sa progression, qui sera tributaire du taux de croissance provincial dans diverses régions. Les provinces où la poussée démographique est plus marquée connaîtront une plus grande augmentation du taux de croissance des paiements versés au titre du FPE.

Le sénateur Kinsella: Pouvez-vous donc prédire que cela va s'établir à 1,2 p. 100 à l'échelle nationale?

M. Bissonnette: Entre 1 et 2 p. 100, oui. C'est une estimation.

Le sénateur Kinsella: Le projet de loi C-20 vise une plus longue période. Le Ministère a-t-il des projections à propos de cette augmentation si le programme continue et si la configuration du budget demeure essentiellement la même? Que prévoyez-vous en fait d'augmentation pour 1992-1993, 1993-1994 et 1994-1995, soit la période visée par le projet de loi C-20? Avez-vous fait des prévisions? Si c'est le cas, quelles sont vos données?

[Text]

Mr. Bissonnette: Well, as I was just mentioning, essentially it would grow with demographic growth, and it would be somewhere between 1 and 2 per cent, depending on which province one is talking about. That is how the aggregate would grow. Within that aggregate, of course, the tax point portion will be growing faster because it grows at about the overall rate of growth of the economy. The cash portion will be declining.

Senator Bolduc: In one way, you are penalizing the poorest provinces because their capacity to pay is lower and your amount per capita does not increase. In one way, the higher the costs of health care go, the more we penalize the provinces where the income per capita is lowest. I know that there is equalization on the other side, of course.

Mr. Bissonnette: Yes, and that is quite key. When the provincial treasuries come to finance their health care costs, they are really drawing on two key programs. They are not just drawing on the EPF program. They are also drawing on the equalization program, which is unconditional cash available for whatever their priorities are. As you know, it goes only to the have-nots. The EPF program is a universally available program. One must remember that no budget has ever imposed any constraint on equalization. It has always been exempted.

Senator Bolduc: Even though you do that, it is tougher for the poorest provinces.

Senator Stewart: What is the standard up to which equalization takes place? At one time, as I recall, it was the two highest provinces. What is it now?

Mr. Bissonnette: It is the five average provinces. Right now, for a family of four, it is equivalent to \$18,500. In other words, the equalization program guarantees to every provincial government that it will have public revenues of at least \$18,500 for a family of four with which to provide public service to it.

Senator Stewart: And which provinces are above the equalization average?

Mr. Bissonnette: Right now you have B.C., Alberta, and Ontario.

Senator Stewart: That is Senator Bolduc's point, is it not?

Senator Bolduc: I go a little further than that. I do not want to squeeze the minister. This is not my role here. I know that. Let us say the average income is based on \$100. It is about \$114 for Ontario and \$84 for Quebec. After equalization, the \$84 in Quebec goes up to \$91, and the \$114 in Ontario goes down to \$104. You still have at least 10 per cent difference. Mind you, I do not say that it is not an effort. It is. Still, I think it is a little tougher for the provincial finances in the poorest provinces even taking into account equalization payments to administer the health system.

Senator Simard: Equalization is being renegotiated or being discussed in 1992.

[Traduction]

M. Bissonnette: Eh bien, comme je le disais, la croissance irait essentiellement de pair avec la croissance démographique, et elle se situerait à quelque part entre 1 et 2 p. 100, selon la province dont il est question. Voilà pour la croissance dans l'ensemble. Plus particulièrement, bien sûr, la part des points d'impôt augmentera plus vite, parce qu'elle suit le taux de croissance global de l'économie. La part en espèces diminuera.

Le sénateur Bolduc: D'une certaine façon, vous pénalisez les provinces les plus pauvres parce que leur capacité de payer est moins bonne et qu'il n'y a pas d'augmentation du montant par habitant. D'une certaine façon, plus les coûts des soins de santé sont élevés, plus on pénalise les provinces où le revenu par habitant est le plus faible. Il y a toujours la péréquation, bien sûr.

M. Bissonnette: Oui, c'est particulièrement juste. Quand les provinces financent leurs propres soins de santé à même leur trésor, elles font appel, en vérité, à deux programmes principaux. Elles ne se fient pas uniquement au FPE. Elles comptent aussi sur le programme de péréquation, qui offre des paiements sans conditions, quel que soit l'ordre de priorité. Comme vous le savez, la péréquation ne s'adresse qu'aux défavorisés, mais tout le monde a accès au FPE. Il faut se souvenir qu'aucun budget n'a jamais imposé des contraintes au chapitre de la péréquation. La péréquation a toujours été dispensée.

Le sénateur Bolduc: Malgré ce fait, les provinces défavorisées vivent une situation plus difficile.

Le sénateur Stewart: Quelle est le seuil pour la péréquation? Je me souviens que, à un moment donné, c'était après les deux provinces les mieux nanties. Qu'en est-il à ce moment?

M. Bissonnette: On tient compte des cinq provinces «moyennes». En ce moment, pour une famille de quatre personnes, il équivaut à 18 500 \$. En d'autres termes, le programme de péréquation garantit à tous les gouvernements provinciaux qu'ils toucheront des deniers publics d'au moins 18 500 \$ par famille de quatre personnes, argent qui leur permettra de fournir les services publics.

Le sénateur Stewart: Quelles provinces sont au-dessus de la moyenne établie pour la péréquation?

M. Bissonnette: En ce moment, la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario.

Le sénateur Stewart: C'est ce que voulait faire ressortir le sénateur Bolduc, n'est-ce pas?

Le sénateur Bolduc: Je vais un peu plus loin. Je n'ai pas l'intention de faire pression sur le Ministre. Ce n'est pas mon rôle, je le sais. Ramenons le revenu moyen à une base de 100 \$. Selon cette échelle, il est d'environ 114 \$ en Ontario, et de 84 \$, au Québec. Après la péréquation, les 84 \$ du Québec passent à 91 \$, et les 114 \$ de l'Ontario tombent à 104 \$. Il y a encore une différence d'au moins 10 p. 100. Je ne dis quand même pas que vos efforts ne sont pas utiles. Ils le sont. Mais encore, je crois qu'il est un peu plus difficile pour les provinces financièrement démunies d'administrer le système de santé, malgré les paiements de péréquation.

Le sénateur Simard: La péréquation sera renégociée ou débattue en 1992.

[Text]

Mr. McDermid: Well, the discussions are ongoing. They will continue to take place in 1992. I do not know if they will come to an agreement in 1992 or not.

Senator Stewart: I would like the witnesses' reaction to this. I gather the restraint this bill would effect is regarded as desirable, although the general economic circumstances and thus the revenue circumstances of the country may improve.

Let us say we move into a boom in 1992-93, something for which we pray, yet this restraint stays in place insofar as these programs are concerned. I am driven to conclude that the restraint on those transfers is regarded as desirable, quite aside from the general state of the economy and the revenue; is that correct?

Mr. McDermid: Yes, that is correct, senator. If, in fact, we are to come to grips with this enormous debt that has been built up, and come to grips with paying our way as we go, then we feel that the restraint program, whether we have a boom or not—and I am with you, by the way, on that one—is necessary. We have made some pretty good progress. When we came to power we were spending \$1.33 for every \$1 collected on programming alone. Today, we are spending \$.98 of every dollar collected on programming. So, we have made quite a bit of headway. We have to continue to do that if, in fact, we are to come to grips with the debt that we have in hand which, as we know, has gone over \$400 billion this year.

Le sénateur David: Lorsque les programmes d'assurance-maladie ont commencé, je crois que la règle était que environ 50 pour cent des dépenses de santé était payé par le fédéral et environ 50 pour cent par les provinces. Est-ce exact?

M. Bissonnette: Non, techniquement ce n'est pas exact. C'est une croyance très répandue. En fait, il n'y a jamais eu de partage à 50/50. Le partage était beaucoup plus compliqué.

Il y a une certaine portion des coûts où le gouvernement fédéral payait 50 pour cent de la moyenne nationale de ces coûts. L'autre 50 pour cent, il partageait les coûts actuels encourus par les provinces. Donc, si on fait une moyenne pondérée de deux, contrairement à la croyance très répandue, il n'y jamais eu de partage à 50/50.

Le sénateur David: Cela va me permettre de répondre à beaucoup de mes interlocuteurs! Je vous remercie de me donner cette information.

Au départ, à quoi estimiez-vous le pourcentage de l'un et l'autre? Est-ce que c'était 55/45 oui quoi?

M. Bissonnette: Cela variait selon le comportement des dépenses des différentes provinces selon qu'une province dépensait plus ou moins que la moyenne nationale.

Le sénateur David: Mais une moyenne nationale, vous la faites entre les grands et les petits dépensiers et vous en arrivez à une moyenne. Quelle est la moyenne des grands et des petits dépensiers, actuellement?

On dit dans certains journaux et certaines revues médicales que actuellement les transferts d'argent couvrent à peine 37

[Traduction]

M. McDermid: Les débats sont en cours. Ils se poursuivront en 1992. Je ne sais pas si on en arrivera ou non à une entente en 1992.

Le sénateur Stewart: J'aimerais connaître la réaction des témoins. Je crois comprendre que la restriction que suppose ce projet de loi serait souhaitable, quoique la conjoncture économique générale et, de ce fait, les recettes du pays peuvent s'améliorer.

Admettons que nous connaissions une expansion en 1992-1993, situation que nous espérons ardemment, mais cette restriction demeure, du moins pour ces programmes. Je suis amené à conclure que les restrictions imposées à ces transferts sont considérées comme souhaitables, quel que soit l'état général de l'économie et des revenus, est-ce exact?

M. McDermid: Oui Sénateur, cela est correct. En fait, si nous parvenons à maîtriser cette énorme dette qui s'est formée et si nous parvenons à faire nos paiements dans la même foulée, nous pensons que le programme de restriction est nécessaire, expansion ou pas—et, en passant, je suis d'accord avec vous sur ce point. Nous avons réalisé certains progrès très importants. Lorsque nous sommes arrivés au pouvoir, nous dépensions 1,33 \$ pour chaque dollar perçu pour les programmes seulement. Aujourd'hui, nous dépensions 0,98 \$ pour chaque dollar perçu pour les programmes. Nous avons donc fait un grand pas dans la bonne direction. Nous devons continuer à le faire si, en fait, nous voulons maîtriser la dette qui, comme vous le savez, a dépassé les 400 milliards de dollars cette année.

Senator David: When the health insurance programs got under way, the rule was that around 50 per cent of health-care expenditures were paid by the federal government and around 50 per cent by the provinces. Am I right in that?

Mr. Bissonnette: No, technically that's not accurate, although it's a widely-held belief. But there was never a 50/50 split. It was much more complicated.

The federal government paid 50 per cent of the national average of certain costs. For the other 50 per cent it shared the real costs incurred by the provinces. So if you take a weighted average of the two, you find that despite that widely-held belief, there was never a 50/50 split.

Senator David: A lot of people ask me about that—now I'll have an answer for them. Thank you for the information.

In the beginning, what would you estimate the ratio to be, was it 55/45 or what.

Mr. Bissonnette: It varied according to spending patterns in the different provinces, whether a province spent more than the national average or less.

Senator David: But a national average—you take the big spenders and the small spenders and you calculate an average. What is the average nowadays of the big spenders and the small spenders?

In some newspapers and medical magazines I read that at present transfer payments cover only about 37 per cent of

[Text]

pour cent des dépenses de santé d'une province à l'intérieur du programme. Est-ce que c'est un chiffre exact ou discutable?

M. Bissonnette: C'est un chiffre discutable, la raison étant que la définition des coûts couverts a changé historiquement. Donc, c'est extrêmement difficile, au fond, de reconstituer une série historique qui soit cohérente.

Le sénateur David: L'on sait que cela va toujours en diminuant, puisque les transferts sont gelés, puisque, il y a quelque chose de gelé en quelque part. On sait que les programmes de santé augmentent. Il n'y a pas d'année où les programmes de santé n'ont pas augmenté au-dessus des prix à la consommation.

Les provinces nous disent toujours: cela représente à peu près le tiers de nos dépenses. Au Québec, en tous les cas, c'est ce qui existe depuis toujours.

Le sénateur Simard: Ils disent qu'en l'an 2000 ou 2005, il n'y en aura plus, qu'on ne paiera plus.

Le sénateur David: Je pense qu'il est important d'avoir des chiffres pour que l'on puisse répondre aux associations médicales, à ces grands lobbys que vous connaissez aussi bien que moi.

M. Bissonnette: Bien, je voulais juste reprendre l'une des vos affirmations mais une des meilleures réponses est que tout n'est pas gelé. Le programme de péréquation n'est pas gelé.

Le programme de péréquation est extrêmement important pour les provinces moins nanties pour financer leurs coûts de santé. Présentement, le programme de péréquation croît avec la croissance de l'économie. Donc, tout n'est pas gelé. Il n'y a qu'un élément du système de transfert qui est gelé et il ne l'est que per capita.

Je pense qu'il faut vraiment faire la somme des deux parce que les provinces se servent de ces deux programmes pour financer leurs dépenses de santé.

En fait, comme le vous le savez, par exemple, la portion éducation du programme du FPE, les provinces peuvent dépenses ces dollars sur la santé, si elles le veulent.

Le sénateur David: Oui mais comme elles prétendent qu'elle n'ont pas assez d'argent dans ce domaine non plus, je ne pense pas qu'elles font des transferts d'argent de l'éducation à la santé ou de la santé à l'éducation. Actuellement, en 1991, les deux semblent toujours en déficit de toute façon, pour l'instant, en tous les cas.

Est-ce que le chiffre de 37 pour cent est à peu près correct, au point de vue que actuellement le fédéral fournirait à peu près 37 pour cent des argents et des points d'impôt aux provinces, comme le Québec, par exemple?

M. Bissonnette: Le problème avec ces chiffres, c'est qu'il faudrait imputer une partie de la péréquation. Il faudrait imputer une partie du programme FPE de l'éducation. On ne sait pas quoi imputer à la santé. C'est pour cela que nous, l'on n'essaie pas de dresser ce genre de chiffres parce qu'il y a tellement d'arbitraire dans la construction de ce pourcentage. En plus, on ajoute le fait que la définition des soins et des services qui sont couverts a changée historiquement. C'est très difficile d'arriver à un pourcentage.

[Traduction]

health spending for a province participating in the program. Is this an accurate figure or a debatable one?

Mr. Bissonnette: It's debatable, the reason being that the definition of costs eligible for coverage has changed over the years. So essentially it's extremely difficult to reconstruct a coherent historical progression.

Senator David: We know that the federal share is going to get steadily smaller, since transfer payments have been frozen. We know that health programs are expanding. There hasn't been a single year where health-care programs haven't increased faster than consumer prices.

The provinces are always telling us that health care eats up about a third of their expenditures. In Quebec, at any rate, that's always been the situation.

Senator Simard: They say that in the year 2000 or 2005, they won't have any money left, they won't be able to pay.

Senator David: I think it's important to have the figures so that we can reply to the medical associations, to the big lobbies that you're as familiar with as I am.

Mr. Bissonnette: I would just like to go back to one of your statements, but one of the best replies is that *not* everything has been frozen. The equalization program hasn't been frozen.

Equalization is extremely important for the less well-off provinces in funding their health-care costs. Currently the equalization program grows as the economy grows. So not everything is frozen. All that is frozen is one part of the transfer system, and it is only frozen per capita.

I think the two really have to be added together, because the provinces use both these programs to fund their health-care costs.

For example, as I'm sure you know, the education portion of the EPF can be spent on health and vice versa, if the provinces want.

Senator David: Yes, but as they claim they don't have enough money for education either, I don't think they're transferring money from education to health or from health to education. Currently, in 1991, both areas appear to be always in the red, for now at any event.

Would the figure of 37 per cent be approximately correct? Does Ottawa currently provide about 37 per cent of the necessary cash and tax points to the provinces, like Quebec for example?

Mr. Bissonnette: The problem with those numbers is that part would have to be charged to equalization and part to EPF education funding. It's impossible to know what to charge to health care. That's why we try to avoid tabulating this kind of figure, because there is so much that's arbitrary in coming up with a percentage. And then there's the fact that the definition of which kinds of care and which services are covered has changed over time. It's very difficult to come up with a percentage.

[Text]

Le sénateur David: Très bien.

Senator Stewart: I gather that the bill provides that if the cash transfer drops to the point where it could not be used to enforce the Canada Health Act, the enforcement could come by holding back other cash transfers. I also gather that we are really talking about Quebec here, because that is the province that takes the extra tax points. There is the equalization transfer. What other cash transfers would be available to be used by the Government of Canada in this way for this purpose?

Mr. Jewett: Senator, there is a long, long list of transfers. I do not have a list with me, but I think the list would extend beyond 20 or 30 possible programs that could be addressed, although there are relatively few major ones.

In response to your question, at this particular juncture it might be that Quebec would be the first of the provinces to run out of cash, in effect, to have its cash run up at a zero level. But, of course, this amendment is not directed to Quebec.

Senator Stewart: I understand that. Because Quebec takes money as a yield of 27 personal income tax points, whereas the other provinces take 13.5, obviously, the ceiling is lower over its head than it is over Ontario, for example.

Mr. Jewett: That would be true, senator. I would just make the point that it is not a static system. As the minister has pointed out, we are in discussions with the provinces now on looking at the system. It may well be that the system which comes out of that is one in which this problem is specifically addressed. I think it would be premature to go too far down that road of speculation as to what might happen and which programs might be addressed.

The Chairman: When you are reviewing a system with the provinces, are you making suggestions as to how it could work better or more easily; or, are you waiting for the provinces to make their own suggestions? Is that out of the context of the discussion at the moment?

Mr. McDermid: Mr. Chairman, the way the system is working is that we have officials from both the provincial and federal levels working on these problems. They come back from time to time and report to the Finance Ministers their progress as to where they are, what they are looking at and so on. This is ongoing work. I think it is fair to say it is flexible at the moment. Because suggestions are coming in and being looked at and so on, it is a long and tough process. As honourable senators today pointed out, it is also very complicated. There are so many factors involved. I am just learning about it now, and finding it very fascinating, while not pretending to understand it completely.

What I understand clearly is that it is complicated. There is no simple way of doing it. I can tell you that we had that presented to us in reports by officials to the various committees of finance ministers this week. The work is ongoing. It is pro-

[Traduction]

Le sénateur Stewart: J'en déduis que le projet de loi prévoit que si les transferts d'argent diminuent au point de ne plus pouvoir servir à l'application de la Loi canadienne sur la santé, on pourrait assurer cette application en retenant d'autres transferts en espèces. J'en déduis également que nous parlons réellement du Québec ici, car c'est cette province qui prend les points d'impôt supplémentaires. Il y a le transfert de la péréquation. Quel autre transfert en espèces pourrait être utilisé par le gouvernement du Canada à cette fin et de cette manière?

M. Jewett: Sénateur, il y a une longue, très longue liste de transferts. Je ne l'ai pas avec moi, mais je crois qu'elle pourrait comprendre au delà de 20 ou de 30 programmes qui pourraient être étudiés, quoiqu'il y en ait relativement peu de très importants.

En réponse à votre question, à ce moment particulier, il pourrait arriver que le Québec soit la première province à manquer d'argent, à vrai dire, à ne plus en avoir du tout. Mais, évidemment, cet amendement ne vise pas exclusivement le Québec.

Le sénateur Stewart: Je comprends cela. Comme le Québec obtient de l'argent au moyen de 27 points d'impôt sur le revenu des particuliers, alors que les autres provinces en comptent seulement 13,5, il est évident que le Québec est plus prêt de la limite supérieure que ne l'est l'Ontario, par exemple.

M. Jewett: Cela est vrai, Sénateur. J'aimerais simplement préciser qu'il ne s'agit pas d'un système statique. Comme le Ministre l'a fait remarquer, nous sommes présentement en pourparlers avec les provinces quant à l'étude du système. Il pourrait très bien arriver que le système résultant en soit un où ce problème est abordé de façon spécifique. Je crois qu'il serait prématuré de spéculer sur ce qui pourrait arriver et sur l'identité des programmes qui pourraient être touchés.

Le président: Lorsque vous étudiez un système avec les provinces, formulez-vous des suggestions quant à la façon dont il pourrait fonctionner mieux ou plus facilement, ou bien, attendez-vous que les provinces formulent leurs propres suggestions. Est-ce que je m'écarte du sujet de la discussion?

M. McDermid: Monsieur le Président, la façon dont le système fonctionne est que des représentants des provinces et du fédéral travaillent sur ces problèmes. Ils reviennent de temps à autre, font rapport au ministre des Finances de l'état d'avancement, des objectifs visés et ainsi de suite. Il s'agit d'un travail constant. Je crois qu'il est honnête de dire que le système est souple à l'heure actuelle. Étant donné qu'il faut étudier les suggestions qui arrivent et ainsi de suite, le processus est long et ardu. Comme les sénateurs l'ont fait remarquer aujourd'hui, il s'agit aussi d'un système très compliqué. Il y a tant de facteurs en cause. Je commence tout juste à les apprendre maintenant, et je les trouve très fascinants sans prétendre les comprendre à fond.

Ce que je comprends bien, c'est que le tout est complexe. Il n'y a aucune façon de faire qui soit simple. Je peux vous dire qu'on nous a présenté la question dans des rapports remis par les représentants officiels aux divers comités des ministres des

[Text]

gressing. It is progressing slowly, but it is progressing. I would prefer to leave it at that as opposed to putting anything further on the table today.

Senator Kinsella: Mr. Minister, we are still talking about a huge amount of change that is being transferred to the provinces in these programs. We are still of the order of in excess of what?

Mr. McDermid: In excess of \$36 billion.

Senator Kinsella: Do you or your officials have a sense by way of comparison—and I know that other countries do things quite differently—

Mr. McDermid: Some countries do not have to deal with provinces.

Senator Kinsella: When you look at what the money is transferred for, and in considering the report that came out last year which ranked Canada second in the world in terms of standard of living, do you feel confident that our basic infrastructure, much of which has already been built, at least the capital part of it, will be doing quite well in these areas that are covered by the bill? This past year rather than the sky falling in on the universities sector there has been a record increase in enrolments, for example.

Mr. McDermid: If we transferred more money we could probably do better. We do not have the money. If we do not come to grips with it now, 10 years from now the senators sitting around this table would probably have a chairman from the IMF, not from the Senate of Canada, and our universities and our health care would be going to hell in a hand basket. That is why we are trying to come to grips with it now.

The provinces understand that. They are having a tough go of it, too. They understand why we are doing what we are doing. They do not necessarily agree with it, but they understand why we are doing it. They too are facing tough fiscal situations.

The Minister of Finance in summing up on Friday made it very clear that between the 10 provincial governments and the federal government this year alone—1991—with a population of 27 million, we will borrow collectively \$50 billion. That just cannot go on.

Now we hear the term off-loading, that the federal government is off-loading its problems on to the provinces. That little phrase has caught on pretty well in the country because I hear it all the time now. "Ah, you are just passing your problems on to the provinces." But when almost a third of your expenditure goes to provinces, then they are part of the problem and they must be part of the solution. I think they realize that.

I would like to think that the new agreements we eventually come out with will be fair to all, will make sense, and will maintain that standard by which the United Nations has said we are the second most desirable country in the world in which to live. I think we can do it. Again, it comes to establishing pri-

[Traduction]

finances cette semaine. Le travail est permanent. Il progresse. Lentement, mais il progresse. Je préférerais laisser la question en suspens plutôt que de poursuivre quoi que ce soit aujourd'hui.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le Ministre, nous parlons toujours d'un gros montant d'argent qui est transféré aux provinces dans ces programmes. Nous parlons toujours d'un dépassement de quel ordre?

M. McDermid: De l'ordre de 36 milliards de dollars.

Le sénateur Kinsella: Vous ou vos représentants avez-vous une idée, aux fins d'une comparaison—et je sais que d'autres pays font les choses différemment—

M. McDermid: Certains pays n'ont pas à traiter avec des provinces.

Le sénateur Kinsella: Lorsque vous considérez les raisons du transfert d'argent, compte tenu du rapport qui a été publié l'an dernier et dans lequel on disait que le Canada était au deuxième rang dans le monde en ce qui concerne le niveau de vie, croyez-vous que notre infrastructure de base, dont une grande part a déjà été bâtie, à tout le moins l'essentiel, permettra de bien s'en tirer dans les secteurs qui sont couverts par le projet de loi? L'an dernier, le secteur des universités a connu, malgré des prévisions pessimistes, une croissance record du nombre d'inscriptions, par exemple.

M. McDermid: Si nous transférions plus d'argent, nous pourrions probablement faire mieux. Nous n'avons pas l'argent. Si nous ne parvenons pas à maîtriser la situation dès maintenant, les sénateurs assis aujourd'hui autour de cette table pourrait se retrouver dans dix ans avec un président du FMI, et non pas du Sénat du Canada, et nos universités ainsi que notre infrastructure sanitaire pourrait s'en aller à vau-l'eau. C'est pourquoi nous nous débattons tant maintenant.

Les provinces comprennent cela. Elles éprouvent elles aussi des difficultés. Elles comprennent pourquoi nous faisons ce que nous faisons. Elles ne sont pas nécessairement d'accord, mais elles comprennent pourquoi nous le faisons. Elles aussi font face à une situation financière difficile.

Le ministre des Finances, dans son résumé vendredi dernier, a précisé très clairement que les dix gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral emprunteraient ensemble 50 milliards de dollars pour cette année seulement—1991—et poue une population de 27 millions d'habitants. Cela doit cesser.

À présent, nous entendons dire que le gouvernement fédéral se débarrasse de ces problèmes sur le dos des provinces. Cette petite expression est devenue très populaire au pays, car je l'entends tout le temps. Ah, vous vous débarrassez simplement de vos problèmes sur le dos des provinces. Mais lorsque près d'un tiers de nos dépenses va à nos provinces, alors elles font partie du problème et elles doivent faire partie de la solution. Je crois qu'elles le réalisent.

J'aimerais penser que les nouveaux accords que nous finirons par conclure seront équitables pour tous, auront du sens et permettront de maintenir la norme qui a fait dire aux Nations-Unies que nous arrivons au deuxième rang des pays du monde où il fait bon vivre. Je crois que nous pouvons y arriver. Encore

[Text]

orities. Every government has to decide where they want to spend their money and on what and where they can economize for the time being. I think most governments are realizing you cannot be all things to all people and that we should take care of Canadians' needs, not their wants.

I think that is what we are coming to. I think the provinces realize that. It will be interesting to see what comes out of the First Ministers' conference on Thursday. Generally, around the table, I find a willingness to cooperate to try to get us out of the jam that we are in, and I was very encouraged by that cooperative spirit.

Senator Bolduc: For many, many years, at least since I was a young man, we have talked about universality. We finally dropped part of it about the old-age pension and family allowances for people who could afford to get their safety net by themselves, which is quite reasonable in my opinion. I do not see why, in the health sector, we do not do the same.

For example, in higher education, we have raised the fees at the universities because, after all, those people, ten years after they are out of university, are making much more than the average Canadian. So it is quite normal that they pay a little more. But in the health system, we want to do everything for everyone.

Still, I am facing the same dilemma personally. I think that some Canadians, including most of us around the table here, could afford to pay for their minor health problems. I am not talking about, you know, a kind of catastrophic thing, being suddenly hit by cancer for two years, or a chronic illness for five years, things like that. I am talking about small things. Two or three times a year, you go to the doctor to have your drops for glaucoma. I do not see why we should not pay for that. When we go to the hospital, the only thing we pay is the ticket parking. That is what we pay actually. That is not reasonable in my opinion.

Mr. McDermid: And to rent the television.

Senator Bolduc: Yes. And the meals, like in a hotel, but you do not pay for them. And if you go to visit someone, you go to the cafeteria and pay the price of the employees. There is something wrong with that. In my opinion, there is something wrong.

Senator Stewart: This is very interesting.

Senator Bolduc: I want to hear from the Minister if he thinks that I am right or wrong.

Mr. McDermid: Without committing myself, let me say that there is a great debate on that in this country. But if there is one thing—maybe other than senior citizens, we found that out the hard way—but if there is one thing that Canadians love and hold dearly and do not want to see erode, it is their medical care in this country. There are great debates.

[Traduction]

une fois, il s'agit d'établir un ordre de priorité. Chaque gouvernement doit décider où et comment il veut dépenser son argent et où il peut réaliser des économies à l'heure actuelle. Je crois que la plupart des gouvernements réalisent qu'on ne peut pas plaire à tout le monde et à son père et qu'il faut d'abord assurer les besoins des Canadiens et non pas tous leurs souhaits.

Je crois que c'est ainsi que ça se passera. Je crois que les provinces réalisent cela. Il sera intéressant de voir les résultats de la Conférence des premiers ministres jeudi prochain. Généralement, je sens de la part des participants ici une volonté de coopérer et de nous sortir du pétrin dans lequel nous nous sommes mis, et je suis très encouragé par cet esprit de coopération.

Le sénateur Bolduc: Depuis longtemps, très très longtemps, au moins depuis ma jeunesse, nous parlons d'universalité. Nous en avons finalement laissé tombé une partie, par exemple, la sécurité de la vieillesse et les allocations familiales, pour les personnes qui peuvent très bien s'offrir elles-mêmes leur filet de sécurité, ce qui est, à mon avis, très raisonnable. Je ne vois pas pourquoi on ne pourrait faire de même dans le secteur de la santé.

Par exemple, dans le secteur de l'enseignement supérieur, nous avons élevé les frais de scolarité des universités parce qu'après tout, ces gens, dix ans après avoir quitté l'université font beaucoup plus d'argent que la moyenne des Canadiens. Il est donc très normal qu'ils paient un peu plus. En ce qui concerne l'infrastructure sanitaire, nous voulons faire tout pour tous.

Pourtant, je me retrouve encore personnellement devant le même dilemme. Je crois que certains Canadiens, y compris la plupart d'entre nous autour de la table, pourrions payer pour faire soigner nos problèmes de santé mineurs. Je ne parle pas, vous savez, d'une catastrophe, par exemple d'être soudainement affligé d'un cancer durant deux ans, ou d'une maladie chronique pour cinq ans, des choses comme ça. Je parle de petits problèmes. Deux ou trois fois par année, vous vous rendez chez votre médecin pour avoir des gouttes contre le glaucome. Je ne vois pas pourquoi nous ne devrions pas payer pour cela. Lorsque nous nous rendons à l'hôpital, la seule chose que nous payons, c'est notre billet de stationnement. C'est tout ce que nous payons en réalité. À mon avis, ce n'est pas raisonnable.

Mr. McDermid: Et pour la location du téléviseur.

Le sénateur Bolduc: Oui. Et les repas, comme à l'hôtel, mais vous ne les payez pas. Et si vous rendez visite à un malade, vous allez à la cafétéria et payez le prix des employés. Il y a quelque chose d'anormal dans cette situation. À mon avis, c'est anormal.

Le sénateur Stewart: Cela est très intéressant.

Le sénateur Bolduc: J'aimerais que le ministre me dise si j'ai raison ou si j'ai tort.

Mr. McDermid: Sans m'engager personnellement, j'aimerais dire qu'il y a un grand débat sur cette question dans tout le pays. Mais s'il y a une chose—abstraction faite, peut-être, des personnes âgées, nous l'avons découvert à nos dépens—mais s'il y a une chose que les Canadiens chérissent, s'il y a un privilège qu'ils ne veulent pas perdre, c'est la façon dont ils obtien-

[Text]

I have had many people suggest user fees to encourage people from not going to emergency and tying up emergency. Anybody who has been involved in medical work, whether on a hospital board, as I served for years, or in the practise of medicine of whatever field that may be within that practise, they will know that there is what some people term "abuse of the system".

My philosophy is that perhaps we should look at the system, rather than slapping on user fees, and so on, to discourage people from misusing the system that is there. Maybe we should be taking a very hard look at our system and the kinds of services that we are providing today. I believe this figure is correct—do not hold me to it—but I think today we have seven doctors more per capita in Canada than we had 20 years ago. Is that the way we should be going to improve our health care system?

I do not know, I am just asking the questions. But when I see these figures, I think, well, all those doctors have to bill and all those doctors have to make a living. Most of them are in and around Toronto and in my riding, and we cannot beg, borrow or steal doctors to service some parts of this country. Maybe we should take a closer look at the system.

One of our problems in this country, of course, is that health care is the responsibility of the provinces. When we get into taking a look at changing systems, it is very difficult to provide national leadership in that end of things. I think we would dearly love to do it, and I think the same goes for education, but because of the constitutional responsibilities within this country, we have some problems with that. That is one of the challenges of being a Canadian, I guess.

I am not convinced that user fees work. There are some studies that show they do not work, that it is just not a deterrent, that the user fee would have to be extremely high to deter people. If somebody is sick in the family, for whatever reason, if there is a suspicion of any kind, they are not going to think of a \$5 or \$10 fee, they will whip them into emergency. I just do not believe that will deter. That might sound like heresy to those who are telling me every weekend this is the route we should be going. But I am not convinced today.

I think that we, Canadians collectively, have to take another look at the way we deliver the medical services, that maybe we should have more clinics, maybe we should do more in-home care, maybe we should do a lot of things that would economize in the health care end, as opposed to "penalizing" people for using the system. That is something to which there is no definitive answer. I am still not convinced of your approach to the thing.

[Traduction]

nent les soins médicaux dans notre pays. Il y a de grands débats.

À ma connaissance, les gens ont suggéré un recours à un ticket modérateur pour encourager des gens à ne pas se rendre à l'urgence pour éviter de l'engorger. Quiconque a oeuvré dans le secteur médical, que ce soit en siégeant au conseil d'un hôpital, comme je l'ai fait durant quelques années, ou en pratiquant la médecine dans l'un ou l'autre de ses domaines, saura qu'il existe un phénomène que certaines personnes ont baptisé «abus du système».

Selon moi, nous devrions peut-être étudier le système plutôt que de recourir à des mesures comme le ticket modérateur pour décourager les personnes de faire un mauvais usage du système en place. Nous devrions peut-être étudier à fond notre système et le genre de service que nous fournissons aujourd'hui. Je crois que le chiffre est exact, mais je vous le dis sous toute réserve, mais je crois que nous avons aujourd'hui sept fois plus de médecins par habitant au Canada qu'il y a vingt ans. Est-ce la façon dont nous allons améliorer notre infrastructure sanitaire?

Je ne sais pas, je ne fais que poser des questions. Lorsque je vois ce chiffre, je me dis, eh bien, tous ces médecins doivent facturer et gagner leur vie. La plupart d'entre eux se trouvent dans la région de Toronto et dans ma circonscription, et nous ne pouvons aucunement persuader des médecins d'aller s'installer ailleurs dans le pays. Peut-être devrions-nous étudier d'un peu plus près le système.

L'un des problèmes de notre pays, évidemment, est que ce sont les provinces qui sont responsables des soins de santé. Lorsque nous envisageons de changer les systèmes, il s'avère très difficile de fournir un leadership national sur ce genre de questions. Je crois que nous aimerions beaucoup le faire, et je crois qu'il en va de même pour l'éducation, mais en raison des responsabilités constitutionnelles de notre pays, nous éprouvons certains problèmes à ce sujet. Peut-être est-ce là un des défis dont s'assortit la condition de Canadien.

Je ne suis pas convaincu que le ticket modérateur fonctionnerait. Certaines études montrent qu'il ne fonctionne pas; il n'exerce aucun effet dissuasif, il faudrait qu'il soit si élevé pour décourager les gens—je dois vous dire, si quelqu'un est malade dans votre famille, pour quelque raison que ce soit, même un simple soupçon, vous ne vous attacherez pas au ticket de 5 \$ ou de 10 \$, vous vous précipitez à l'urgence. Je ne crois simplement pas à son effet dissuasif. Ce que je dis peut sembler une hérésie pour les personnes qui me disent toutes les fins de semaines que c'est la voie que nous devrions emprunter. Mais aujourd'hui, je ne suis pas convaincu.

Je crois que nous, collectivement, en tant que Canadiens, devrions jeter un oeil neuf sur la façon dont nous assurons la prestation des services médicaux, que nous devrions avoir plus de cliniques, que nous devrions peut-être mettre davantage l'accent sur les soins à domicile, que nous devrions peut-être faire beaucoup de choses qui nous permettraient d'économiser dans le secteur des soins de santé, plutôt que de «pénaliser» les personnes qui utilisent le système. Il n'y a aucune réponse définitive à cette question. Je ne suis toujours pas convaincu que l'approche que vous préconisez est la bonne.

[Text]

My mom was one that I would say "abused" the system, if I can use that terminology, because she went to see her doctor once a week. I do not think she had to go to see her doctor once a week but she did because she needed that bit of confidence to tell her she was okay and she was going to last the next week. The doctor called me and said, "For heaven's sake, can't you get your mom to stopping making appointments with me? I can't turn her down, and when she comes in, I have to account for the time that she is in there, but she really does not need me." But she thought she did.

I am sure there are people like that in the country today who go and see their doctor a little more than they should. However, at the same time, they do it for a very real reason. You cannot accuse them of abusing the system. We say they do, but, to their way of thinking, they are not abusing the system. They are using the system as it was meant to be. I do not know how we got into a philosophical talk on this. With a doctor here—

Senator David: I think we could continue for hours.

Mr. McDermid: Exactly.

Senator David: There is one point I would like to make. We always think that the public is abusing the system, but I can assure you that some professionals in the medical and all the health systems do the same. When you do 20 small examinations which cost, each of them, \$5, well, if you multiply that by 20, it makes \$100, for a problem that could have been solved by discussing the problem for 20 minutes the first time, instead of 5 minutes. Then you have to have so many employees in such and such a section, with all the grading that that entails. I do not blame the public just by itself.

Mr. McDermid: You can say that, being a doctor. Thank you. I couldn't.

Senator David: The system is called a health insurance system. Usually insurance is for something that happens that you do not expect and which is a loss for you, like a fire in your home. Actually, I think every hospitalization, even if it is for only one or two days, is a catastrophe, considering the cost per day in a hospital.

However, I agree with my colleague that you see so many patients that it would be good for them to participate in some discussion with their physician. I know that when I was practising in the early days, one contact that was very agreeable was the discussion of the payment, because it was easy. One-third of the patients did pay the fee, one-third bargained the fee, and the last third did not pay anything. This was a good contact between the patient and the doctor, and we knew a little more about our patients. So I would not throw away that part to have some financial participation somewhere from those who consulted you. That is my feeling after many years.

[Traduction]

Ma mère était une femme que je pourrais accuser d'avoir «abusé» du système, si je peux utiliser ce terme, parce qu'elle se rendait voir son médecin chaque semaine. Je ne crois pas qu'elle devait aller voir son médecin chaque semaine, mais elle le faisait parce qu'elle avait besoin de se faire rassurer, de se faire dire qu'elle allait bien et qu'elle vivrait encore jusqu'à la semaine suivante. Le médecin m'a téléphoné et m'a dit: «Pour l'amour du ciel, pourriez-vous dire à votre mère d'arrêter de prendre rendez-vous avec moi? Je ne peux l'empêcher de venir, et lorsqu'elle vient, je dois me faire payer pour le temps qu'elle passe avec moi, mais elle n'a vraiment pas besoin de venir.» Mais elle croyait qu'elle le devait.

Je suis sûr qu'il y a des gens comme ça dans le pays aujourd'hui, qui vont voir leur médecin un peu plus souvent qu'ils ne le devraient. Cependant, en même temps, ils le font pour des raisons très réelles. Vous ne pouvez les accuser d'abuser du système. Nous disons qu'elles le font, mais, selon leur schème de pensée, elles n'abusent pas le système. Elles utilisent du système dans la forme où il a été conçu. Je ne sais comment nous avons été amenés à aborder le côté philosophique de la chose. S'il y avait un médecin ici—

Le sénateur David: Je crois que nous pourrions poursuivre pendant des heures.

M. McDermid: Exactement.

Le sénateur David: Je voudrais apporter une précision. Nous croyons toujours que le public abuse du système, mais je puis vous assurer que certains professionnels des secteurs médical et de la santé font de même. Lorsque vous faites 20 petits examens qui coûtent 5 \$ chacun, eh bien, si vous multipliez cette somme par 20, cela fait 100 \$ pour un problème que vous auriez pu résoudre en en discutant durant 20 minutes la première fois, plutôt que cinq minutes. Il y a tout cela, et aussi le fait que vous devez compter un nombre X d'employés dans telle ou telle section, avec tous les échelons jusqu'au chef ou autrement. Je ne blâme pas le public lui-même.

M. McDermid: Vous êtes médecin, vous pouvez dire cela. Merçi. Moi-même, je ne le pourrais pas.

Le sénateur David: Ce système s'appelle assurance-maladie. Généralement, l'assurance est destinée à prévenir un événement imprévu qui entraîne une perte pour vous, par exemple, l'incendie de votre domicile. À vrai dire, je crois que chaque hospitalisation, même si elle ne doit durer qu'une ou deux journées, est une catastrophe si on en considère le coût quotidien.

Cependant, je conviens avec mon collègue qu'il y a énormément de patients qui auraient tout intérêt à discuter d'une façon ou d'une autre avec leur médecin. Je sais que, lorsque je pratiquais à mes débuts, la partie consacrée à la discussion du paiement était très agréable, parce qu'elle était facile. Un tiers des patients payait ce que je demandais, l'autre tiers marchandait et le dernier tiers ne payait rien. C'était une bonne communication entre le médecin et son patient, et nous en apprenions un peu plus à propos de nos patients. Alors je ne balayerai pas du revers de la main ce genre de participation financière de la part de ceux qui vous consultent. C'est ce que je crois, après de nombreuses années.

[Text]

Mr. McDermid: I do not disagree with you. My only point is, I have not been convinced yet, but I do not think we should cut off the discussion. I did not mean that at all.

Senator Bolduc: I would not like to give the impression, Mr. Minister, that I want only to look at the demand side. We also have to look at the supply side. I am sure we have to look at both sides, probably more on the supply side than on the demand side. I may have given a wrong impression about it. Thank you.

Senator Stewart: Mr. Chairman, if we have finished our discussion on the federal-provincial fiscal arrangements, and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, could we turn for a minute to the Unemployment Insurance Act portion of the bill?

We know that, in 1990, there was a change in the legislation so that the federal government's contribution to the Unemployment Insurance Fund was terminated. And then, for 1991, the premiums went up. What is the state of the fund now? Premiums have gone up, but the federal government contribution is no longer there. Are you in surplus or deficit? And whichever it is, by how much?

Mr. McDermid: Well, Senator, we are in deficit. I think at the present time, we are in deficit of over \$2 billion, if I am not mistaken. Is that close?

Mr. Richard Davis, Chief, Expenditure Analysis and Forecasting Section, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch: More like three.

Senator Stewart: Would it be a little more than three?

Mr. McDermid: It is around the \$3 billion level, but if we did not do anything, by the end of 1992 we would have a deficit of almost \$6 billion.

Senator Stewart: You mean, if you did not increase the premiums?

Mr. McDermid: That is right.

Senator Stewart: And that deficit is being financed by the government?

Mr. McDermid: At the present time, yes.

Senator Stewart: What is anticipated there? Is that deficit going to go on increasing?

Mr. McDermid: Of the fund?

Senator Stewart: Yes.

Mr. McDermid: Yes, it should be back to break even by 1995.

Senator Stewart: When you say it should, what are the variants there?

Mr. McDermid: You know that boom and bust you were talking about?

[Traduction]

M. McDermid: Je ne conteste pas ce que vous dites. Ce que je dis, c'est que je ne suis pas encore convaincu, je ne crois pas qu'il faudrait interrompre la discussion. Ce n'est pas du tout ce que je voulais dire.

Le sénateur Bolduc: Je n'aimerais pas donner l'impression Monsieur le ministre, que je ne veux considérer que l'aspect relatif à la demande. Nous devons aussi nous pencher sur l'aspect offre. Je suis sûr que nous devons nous pencher sur les deux aspects, probablement davantage sur l'aspect offre que sur l'aspect demande. Peut-être ai-je laissé une fausse impression à ce sujet. Merci.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, si nous avons terminé notre discussion concernant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sur les contributions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire et de santé, pourrions-nous consacrer quelques minutes à la partie du projet de loi consacrée à la Loi sur l'assurance-chômage?

Nous savons qu'en 1990, il y a eu une modification de la loi qui a permis de mettre fin aux cotisations du gouvernement fédéral au fonds de l'assurance-chômage. Et ensuite, en 1991, il y a eu hausse des cotisations. Quelle est la situation actuelle du fonds? Les cotisations ont augmenté, mais le gouvernement fédéral ne contribue plus. Y a-t-il surplus ou déficit? De combien?

M. McDermid: Eh bien, Sénateur, il y a déficit. Je crois qu'à l'heure actuelle, le déficit se situe à plus de deux milliards de dollars, si je ne m'abuse. Est-ce proche?

M. Richard Davis, Chef, Prévisions fiscales et analyse budgétaire, Division des études économiques et de l'analyse de politiques: Plutôt trois.

Le sénateur Stewart: Serait-ce un peu plus que trois?

M. McDermid: C'est autour de trois milliards de dollars, mais si nous ne faisons rien, nous aurons dès la fin de 1992 un déficit de près de six milliards de dollars.

Le sénateur Stewart: Vous voulez dire, si vous n'augmentez pas les cotisations?

M. McDermid: C'est cela.

Le sénateur Stewart: Et ce déficit est financé par le gouvernement?

M. McDermid: À l'heure actuelle, oui.

Le sénateur Stewart: Que prévoit-on qu'il va arriver à ce sujet? Ce déficit continuera à augmenter?

M. McDermid: Celui du fonds?

Le sénateur Stewart: Oui.

M. McDermid: Oui, on devrait revenir au point neutre d'ici 1995.

Le sénateur Stewart: Lorsque vous dites qu'on devrait, quelles sont les variantes possibles?

M. McDermid: Vous savez l'alternance expansion-récession dont vous parliez?

[Text]

Senator Stewart: You say it should, I assume that is not an "ought". What are the assumptions underlying when you use the word "should"?

Mr. Davis: I am Richard Davis. I am with the Department of Finance, Fiscal Policy Division. The things that drive the unemployment insurance account are the number of people who are unemployed and the level of benefit rate, which basically determines how much is being paid out. Against that are the number of people who are employed and paying premiums, which are the source of the revenues of the fund. So, in general, the better the economy is performing, the more people who are employed, the more premiums are being collected and the fewer people who are unemployed and collecting unemployment insurance.

The rate is set by doing a forecast of how many people we expect to be unemployed and what we expect the average benefit payment to be. Against that we determine how many people are going to be employed and paying premiums and we try to find what rate will establish balance in the account.

If we have an accumulated deficit in the account, we look at what rate will eliminate that deficit and over what period of time. Alternatively, if there is a surplus in the account we consider what reductions in the rate would be possible and would bring about a decrease in the surplus in the account.

These are based on forecasts of where the economy is going and where the unemployment rate is likely to move over the next couple of years and where wage rates and prices are likely to move. All of these things follow the budget assumptions for the economy and are amended from time to time as our forecasts turn out to be right or wrong.

Senator Stewart: So when you say that by 1995 it should come to a balance, is that assuming another tranche of premium increases?

Mr. Davis: No, that does not assume another tranche of premium increases. The increase to a \$3 rate as of January 1 would leave the account in deficit and into a larger deficit through 1992. When we looked at the forecast numbers in the autumn, it would have required a \$3.20 premium rate to leave the account in operating balance through 1992. A \$3 rate allows the cumulative deficit to continue to grow and it is only in 1993 and 1994 that the deficit starts to deteriorate.

Senator Stewart: Decline?

Mr. Davis: Decline, excuse me. There is a surplus in the account in 1993 which can then be used to offset the deficit that has been accumulated in 1991 and 1992.

Senator Stewart: But this is assuming increasing employment.

Mr. Davis: Yes, it would be based on a projection that employment would increase, that unemployment would begin to drop.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Vous dites qu'on devrait; je suppose que vous ne voulez pas dire «il faudrait». Quelles hypothèses sous-tendent l'utilisation du terme «devrait»?

M. Davis: Mon nom est Richard Davis. Je travaille à la Direction générale de la politique fiscale au ministère des Finances. Les facteurs qui déterminent le Compte d'assurance-chômage sont le nombre de personnes sans emploi et le niveau du taux de prestations, qui détermine essentiellement la somme qui est versée. De l'autre côté, il y a le nombre de personnes qui ont un emploi et qui versent des cotisations, qui provisionnent le fonds. Donc, d'une manière générale, plus l'économie est en bonne santé, plus les personnes qui travaillent sont nombreuses, plus la somme de cotisations perçues est importante, et moins il y a de gens sans emploi qui reçoivent de l'assurance-chômage.

On établit le taux en évaluant le nombre de chômeurs prévu et le montant de la prestation moyenne. Parallèlement, on détermine le nombre de personnes qui auront un emploi et qui verseront des cotisations, et nous tentons de déterminer le taux qui permettra d'équilibrer le Compte.

Si le Compte accuse un déficit cumulé, nous cherchons à calculer le taux qui permettra d'éliminer ce déficit et à déterminer le temps que cela demandera. Par ailleurs, s'il y a un excédent dans le Compte, nous étudions les réductions qui pourraient être apportées au taux et qui abaisseraient le surplus dans le Compte.

Ces calculs se fondent sur des prévisions quant à l'orientation de l'économie et à la situation probable du taux de chômage au cours des quelques années qui suivront, ainsi que de sur la tendance probable des salaires et des prix. Tous ces facteurs découlent des hypothèses budgétaires relatives à l'économie et sont modifiés au fur et à mesure que nos prévisions se révèlent justes ou fausses.

Le sénateur Stewart: Donc, lorsque vous dites qu'on devrait atteindre un équilibre d'ici 1995, supposez-vous une autre hausse des cotisations?

M. Davis: Non, cela ne tient pas compte d'une autre hausse des cotisations. L'augmentation du taux à 3 \$, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier, n'éliminerait pas complètement le déficit qu'accuse le Compte ni la progression de ce déficit au cours de l'année 1992. Lorsque nous avons étudié les prévisions à l'automne, il aurait fallu que le taux de cotisation s'élève à 3,20 \$ pour que le solde du compte permette d'effectuer des opérations courantes tout au long de 1992. Le taux de 3 \$ permet au déficit cumulé de continuer sur sa lancée; ce n'est qu'en 1993 et en 1994 que le déficit commence à se replier.

Le sénateur Stewart: À baisser?

M. Davis: À baisser, pardonnez-moi. En 1993, le Compte contiendrait un excédent qui pourrait ensuite être utilisé pour compenser le déficit cumulé en 1991 et 1992.

Le sénateur Stewart: Toutefois, on présume alors que l'emploi augmentera.

M. Davis: Oui, ces calculs seraient fondés sur une prévision selon laquelle l'emploi serait à la hausse et le chômage commencerait à décroître.

[Text]

Senator Stewart: Yes.

Mr. McDermid: Those projections over the next five years are included in the Ministry of Finance budget.

Senator Stewart: We could get into another philosophical discussion, Mr. Chairman, but let me just say that economists very often set up their models on the assumption that the world remains very much the same although it goes around and around. In other words, we have cycles. But I think we have to recognize that the North American economy, at least, has a history of not being repetitious. We are getting some very big surprises, not only in Canada but in the United States, by reason of—now here is the buzz word of the day—globalization. It must be very difficult for a department of finance to develop assumptions about which it can feel reasonably confident in this day and age. Perhaps that is a question—

Mr. McDermid: Look, they are all looking at me for an answer. Do you notice that? They want to find out what I am going to say about that.

I am not sure. In looking at some of the projections that the department has made over the last eight years since we have been the government, I have found them to be far closer than they were in previous years. I do not mean that in a political sense at all, senator. I mean that they seem to be getting better rather than worse in their projections and have been surprisingly close in projections made, especially in the Department of Finance. Of course, all the private sector organizations make the same projections with different results. I have found that over the last number of years the Department of Finance has been very good. There are times when you get fooled. There are times when you run into problems that you may not have foreseen, but that happens to everyone. I believe our projection for unemployment this year in the February budget was 10.2 per cent. What was the projection?

Mr. Davis: I think it was 10 per cent even, but I can confirm that.

Mr. McDermid: We are at 10.3 per cent right now. I think we are projecting somewhere between 9 per cent and 10 per cent for next year.

Senator Stewart: I gather that you not projecting another energy crisis.

Mr. McDermid: No, we have not seen that on the horizon in any way, shape or form. We were talking today, as a matter of fact, about some of the projections that have been made recently that did not come to fruition, such as if we have a Gulf War, oil prices are going to take off because the wells will be on fire, it will be disastrous and prices will go through the roof. That did not happen.

We see that other things around the world are supposed to cause real problems of uncertainty in financial areas, and it has not been happening. Perhaps we are more accurate in our forecasting because we are not looking at the wild swings. Instead, we are looking at what should reasonably happen.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Oui.

M. McDermid: Les prévisions pour les cinq prochaines années sont comprises dans le budget du ministère des Finances.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, nous pourrions amorcer une autre discussion philosophique; toutefois, permettez-moi simplement de dire que les économistes établissent très souvent leurs modèles en supposant que le monde ne change pratiquement pas, même si la terre ne cesse de tourner; autrement dit, nous avons des cycles. Je pense toutefois que nous devons reconnaître que l'économie nord-américaine n'a pas, du moins, la réputation de se répéter. Nous avons de très grosses surprises; non seulement au Canada, mais aussi aux États-Unis, du fait de — attention, voici le mot du jour — la «mondialisation». Un ministère des Finances doit avoir beaucoup de difficultés à formuler des hypothèses dont il peut être raisonnablement certain de nos jours. Il s'agit peut-être d'une question...

M. McDermid: Voyez-vous, ils me demandent tous une réponse. Remarquez-vous cela? Ils cherchent à savoir ce que je dirai à ce sujet.

Je ne suis pas certain. Lorsque j'étudie certaines des prévisions préparées par le Ministère depuis que nous avons accédé au pouvoir il y a huit ans, je trouve qu'elles sont beaucoup plus justes qu'elles ne l'étaient durant les années précédentes. Je ne parle pas du tout du point de vue politique, Monsieur le sénateur. Je veux dire que la justesse des prévisions semble s'améliorer plutôt que d'empirer et que ces prévisions se sont révélées étonnamment proches de la réalité, particulièrement au ministère des Finances. Bien sûr, tous les organismes du secteur privé effectuent les mêmes prévisions, mais obtiennent des résultats différents. J'ai remarqué qu'au cours des dernières années le ministère des Finances a réalisé de très bonnes prévisions. Il arrive qu'on passe à côté. On se heurte parfois à des problèmes imprévus, mais cela arrive à tout le monde. Je crois que dans le budget de février de cette année, nous avions prévu un taux de chômage de 10,2 p. 100. Est-ce exact?

M. Davis: Je crois que c'était exactement 10 p. 100, mais je peux le confirmer.

M. McDermid: Actuellement, le taux s'élève à 10,3 p. 100. Je crois que nous prévoyons un taux de 9 à 10 p. 100 pour l'an prochain.

Le sénateur Stewart: Je suppose que vous ne prévoyez pas une autre crise du pétrole.

M. McDermid: Non, absolument rien ne laisse prévoir ce genre de crise. Soit dit en passant, nous discutons aujourd'hui même de certaines prévisions effectuées récemment qui ne sont pas concrétisées, par exemple, une hausse en flèche catastrophique des prix du pétrole à la suite de la guerre du Golfe, étant donné que les puits seraient ravagés par le feu. Cela ne s'est pas réalisé.

On remarque que d'autres facteurs un peu partout dans le monde sont censés causer une incertitude réelle dans les secteurs financiers; ces prévisions ne se sont pas matérialisées. Nos prévisions sont peut-être plus exactes, étant donné que nous ne tenons pas compte des fluctuations extrêmes. Nous

[Text]

We did not come to any conclusion today, but one of the reasons forecasting may be easier today is that we know much more about one another. We know much more about each other's economy and each other's governments. It may be easier to do the forecasting; I am not sure. Perhaps my colleagues wish to comment on this aspect, because they are the ones who do the modelling and the work on this.

The surprise for me over the last few years has been that all these prophecies of doom and gloom, when it came to certain economic factors, just did not happen. I do not know if anybody wishes to comment further on this.

Senator Kinsella: A colleague of ours drew our attention to globalization this afternoon in debate on second reading of this bill. Twice I heard one of our colleagues refer to globalization. I think he used the phrase "so-called globalization". In questioning, Senator Stewart raised the buzzword "globalization". My question to the officials is this: In your model, is globalization a factor that you can, in terms of econometrics, factor in?

Mr. Davis: When we develop a model, we use it as a set of pigeon holes. We have vast collections of equations that we use to make sure we do not forget anything and that we are within the bounds of historical average. If an interest rate drops by 200 bases points, what happens to housing starts or new car sales? What has been the historical average, and what have been the limits of those historical averages?

I have done a lot of forecasting over the years, and it is often a lot more nonmachine-based and a lot less econometric than you might think. The process has to do with many informed people sitting down arguing and debating about what will happen on this and what will happen on that.

We also have a lot of competitors out there doing the same thing. We are constrained in the kinds of numbers we come up with, by the fact that the Economic Council is doing this and the Conference Board is doing something else.

With respect to globalization, yes; does it mean anything? What will it mean over five years? I do not think we would ever look at it in terms of what it would mean for next year. It is something that will have an effect over a period of five or ten or twenty years rather than in the short term. When we forecast, to answer the senator's question, we feel confident about looking a year ahead, less confident when we go two years ahead, and once we get out to five or ten years, we are in the world of great approximation and dreaming—well, it is not dreamland. Again, we have our models to keep us within an historical average when we are getting out that far, but big things can happen. An oil price boom can come along, push the

[Traduction]

nous attachons plutôt à ce qui devrait raisonnablement se produire.

Nous n'avons tiré aucune conclusion aujourd'hui; toutefois, une des raisons pour lesquelles il est plus facile d'établir des prévisions de nos jours est que nous nous connaissons mieux les uns les autres. Nous sommes beaucoup plus au courant de l'économie et du gouvernement de chacun. Il peut être plus facile d'établir des prévisions; je n'en suis pas certain. Mes collègues voudront peut-être faire des observations à ce sujet, puisque ce sont eux qui préparent les modèles et se chargent de ce travail.

Ce qui m'a surpris au cours des dernières années est qu'en ce qui concerne certains facteurs économiques, les prophètes de malheur se sont tout simplement trompés. J'ignore si quelqu'un d'autre aimerait poursuivre à ce sujet.

Le sénateur Kinsella: Un de nos collègues a attiré notre attention sur la «mondialisation» cet après-midi, au cours des discussions concernant la deuxième lecture du projet de loi. J'ai entendu le terme «mondialisation» mentionné à deux reprises par un de nos collègues. Je crois que «prétendue mondialisation» est l'expression exacte qu'il a employée. Au cours de la période de questions, le sénateur Stewart nous a présenté un nouveau mot à la mode: «mondialisation». Voici la question que je pose aux représentants officiels: dans votre modèle, la mondialisation représente-t-elle un facteur dont vous pouvez tenir compte du point de vue de l'économétrie?

M. Davis: Lorsque nous élaborons un modèle, nous l'utilisons comme un ensemble d'aide-mémoire. Nous avons toute une gamme d'équations qui nous permettent de nous assurer que nous n'oublions rien et que nous nous maintenons à l'intérieur des limites permises selon la moyenne historique. Si le taux d'intérêt chute de 200 points, qu'arrive-t-il au nombre de mises en chantier ou aux ventes de nouvelles voitures? Quelle est la moyenne historique et quelles en ont-été les limites?

J'ai effectué bien des prévisions au cours des années; c'est souvent bien moins automatique et économétrique que vous pourriez le croire. Ce processus tient beaucoup d'une rencontre de nombreux spécialistes qui discutent de ce qui arrivera dans divers secteurs.

Nous avons aussi un grand nombre de concurrents qui font la même chose. Le fait que le Conseil économique fasse une chose et que le Conference Board en fasse une autre nous impose certaines contraintes en ce qui concerne les résultats de nos calculs.

Pour ce qui est de la mondialisation, oui; a-t-elle une signification? Quelles en seront les conséquences sur cinq ans? Je ne crois pas que nous l'abordions jamais au point de vue de ce qu'elle pourrait signifier pour l'an prochain. Il s'agit d'un facteur dont les conséquences s'échelonneront sur 5, ou 10 ou 20 ans plutôt que de se manifester à court terme. Lorsque nous effectuons des prévisions, pour répondre à la question du sénateur, nous envisageons l'année suivante avec assurance; nous avons moins d'assurance lorsque nous nous projetons deux ans plus tard; et lorsqu'il s'agit de prévisions sur cinq à dix ans, nous nageons dans les calculs approximatifs et le rêve... mais ce n'est pas un monde de rêve. Encore une fois, nos modèles

[Text]

price of oil up and shift our whole industrial structure in a way that increases or reduces growth in a way that we could not have foreseen.

Senator Kinsella: This bill will have an effect on unemployment insurance by increasing the cost for \$100 of earnings for each Canadian employer by 77 cents and the employee by 55 cents; am I correct?

Mr. Davis: Yes.

Senator Kinsella: Have you looked at the unemployment insurance system, the organization of it? Have you looked at internal economies or systems economies? That is my general question.

The more specific question is that a number of publicly-supported programs are explicitly designed to provide for make-work projects so that an individual is able to get sufficient amounts of work in to draw on the fund. Is that having the effect of a form of taxation? Is this what the Unemployment Insurance Program is designed for? Am I completely wrong in questioning whether or not a public program designed merely to get the weeks in to draw on the fund is perverting, somewhat, the intent of insurance for workers?

Mr. McDermid: Now you are really going to get me in trouble. I think the answer is no, it is not designed to do that, but there are circumstances that come along that, as a caring society, we must look at in isolation. I can use the fishing industry as an example. Ice conditions happen rarely, but they can force a one-industry community or a one-industry area out of that industry. They have no alternative. In Brampton, if somebody becomes unemployed at American Motors, they can apply at Northern Telecom. There is a list of 40 or 50 industries in town. But in a one-industry area, that is very difficult.

Primarily, we have seen some programs this year specially aimed at the fishing industry to allow those who normally would qualify in the fishing sector to make up their weeks so that they do qualify for unemployment insurance. The balance of government must be flexible enough to be able to help in those instances. It is very difficult for people in central Canada—at least those people in central Canada who did not come from east coast provinces—to understand the problem of one-industry towns. If we get criticism of unemployment insurance at all, it is from the areas that are doing much better than the areas that are not. I think you have to keep that flexibility there.

Senator Kinsella: Coming from the province of New Brunswick, as I do, I have absolutely no difficulty or quarrel with the social objective and the social need that is being responded to in creative ways. However, I do question the probity of using this program. There has been an inflation in the use of

[Traduction]

sont là pour nous ramener à la moyenne historique lorsque nous nous en éloignons trop; toutefois, les grands événements ne sont pas impossibles. Le prix du pétrole peut brusquement atteindre un niveau exorbitant et donner à toute notre structure industrielle, qui favorise ou réduit la croissance, une orientation que nous n'aurions pas pu prévoir.

Le sénateur Kinsella: Le projet de loi aura des conséquences sur l'assurance-chômage: il haussera de 77 cents le coût que chaque employeur canadien doit payer pour 100 \$ de gains et de 55 cents le coût que doit payer l'employé; est-ce bien cela?

M. Davis: Oui.

Le sénateur Kinsella: Avez-vous étudié le système d'assurance-chômage, son organisation? Avez-vous examiné les économies internes ou inhérentes au système? Voilà ma question en général.

La question plus précise est qu'un certain nombre de programmes appuyés par le secteur public sont expressément conçus pour fournir des programmes ponctuels de création d'emplois de façon à ce qu'une personne puisse avoir des quantités suffisantes de travail pour retirer du fonds. Cela équivaut-il à une forme d'imposition? Est-ce là l'objectif du Programme d'assurance-chômage? Ai-je tout à fait tort de demander si un programme public qui ne vise pratiquement qu'à garantir à une personne le minimum de semaines de travail lui permettant de profiter du fonds ne trahit pas quelque peu l'intention de l'assurance fournie aux travailleurs?

M. McDermid: Maintenant, vous allez vraiment me mettre dans l'embarras. Je crois que la réponse est non, que le programme n'est pas conçu à cette fin; toutefois, certaines circonstances nous obligent, en tant que société soucieuse des intérêts de ses membres, à étudier la situation individuellement. Lorsque—si je peux utiliser l'exemple de l'industrie de la pêche—des conditions glaciaires peu fréquentes forcent une industrie à quitter une localité ou une région monoindustrielle et qu'il n'y a aucune solution de rechange... à Brampton, si quelqu'un perd son emploi chez *American Motors*, il peut demander un poste chez *Northern Telecom*. La ville compte de 40 à 50 industries, alors que dans une région où il n'y a qu'une seule industrie, cela est très difficile.

Cette année, nous avons vu certains programmes destinés avant tout à l'industrie des pêcheries, de façon à ce que les personnes normalement admissibles dans le secteur des pêcheries puissent accumuler le nombre de semaines nécessaires pour pouvoir recevoir de l'assurance-chômage. Le reste du gouvernement doit faire preuve d'assez de souplesse pour pouvoir aider dans ces circonstances. Les habitants des régions centrales du Canada—du moins ceux qui ne sont pas venus des provinces de l'Atlantique—ont beaucoup de difficultés à comprendre le problème des villes monoindustrielles. Toutes les critiques adressées à l'assurance-chômage proviennent des régions qui s'en sortent mieux que les autres. Je crois qu'il faut conserver cette souplesse.

Le sénateur Kinsella: En tant que représentant du Nouveau Brunswick, je n'ai absolument aucun problème ni aucune doléance quant à l'objectif social que l'on cherche à atteindre et au besoin social auquel on tente de satisfaire de façon créative. Toutefois, je doute de la probité de l'utilisation de ce pro-

[Text]

this program that seems to have gone beyond the purpose that the program was originally designed for. When you then look at the government's desire to meet the social need using this program, and they assess workers 55 cents per 100 dollars of earnings and employers 77 cents, some might argue it is a form of taxation. I am just wondering whether or not some reflection is going on as to whether there are better ways of doing this.

Senator Stewart: May I ask this question. To some extent I am addressing it to Senator Kinsella but also to the minister. I do not want to revisit the arguments over the unemployment insurance bill that we had last year but it seems to me, putting what each of you has said together, you are agreeing that help has to be given, and Senator Kinsella is saying, "does it have to be at the cost of other employees and employers?" In the bill we put through last year we eliminated the government contribution which came from the general taxpayer. Do I read you right, that you are saying we made a mistake? If we say it is a good thing to do to help these fishermen I suppose you could ask the question—and it is really Senator Kinsella's question—why should we burden employees and employers, why not impose the tax on the general taxpayer?

Mr. McDermid: I was saying that the general taxpayer is providing those general programs to people who need them to qualify for an insurance program. The insurance program is set. It has its rules, regulations and so on. But to qualify for that insurance program, the programs outside are being financed by the general taxpayer.

Senator Stewart: Once he or she goes on unemployment insurance then the benefit he or she gets is provided by other employees and employers.

Mr. McDermid: Every insurance program; it does not matter whether it is automobile insurance, fire insurance or any other insurance, has the element that those who participate pay for the others. If we all had fires we would be in trouble.

Senator Stewart: Does this not take us back to Senator Kinsella's point that the program is being used for other than a general insurance purpose?

Mr. McDermid: No, not all. I do not think so. We might argue that, but I do not think so. When fishermen are unemployed they cannot go knocking on doors at industry, because there is no industry there. They are unemployed. Until their particular operation comes back into effect again it is there to protect them. There is a great philosophical debate out there about whether people are now relying on this program and whether it is, in effect, a disincentive to work. That is a whole other argument that is debated quite often. Some people say we should be a lot tougher. That debate, I think, went on a year ago with the unemployment insurance bill and will probably continue for as long as we have an unemployment insurance program.

[Traduction]

gramme. Il semble que ce programme ait fait l'objet d'une utilisation excédant celle qu'on avait prévue à l'origine. Lorsqu'en fait on examine le désir du gouvernement de répondre au besoin social à l'aide de ce programme, et qu'il évalue les travailleurs à 55 cents par gains de 100 \$ et les employeurs à 77 cents, on pourrait avancer qu'il s'agit d'une forme d'imposition. Je me demande seulement si on pense oui ou non à de meilleures façons d'y parvenir.

Le sénateur Stewart: Puis-je poser la question suivante. Jusqu'à un certain point, elle s'adresse au sénateur Kinsella, mais aussi au Ministre. Je ne veux pas revenir sur les discussions suscitées l'an dernier par le projet de loi sur l'assurance-chômage; toutefois, il me semble que si on réunit tous vos commentaires, vous convenez qu'il faut fournir de l'aide; le sénateur Kinsella demande si nous devons le faire au prix d'autres employés et employeurs. Dans le projet de loi que nous avons adopté l'an dernier, nous avons éliminé la contribution du gouvernement provenant de l'ensemble des contribuables. Vous ai-je bien compris? Êtes-vous en train de dire que nous nous sommes trompés? Si nous disons qu'il est bien d'aider ces pêcheurs, je suppose que vous pourriez poser la question suivante—et c'est en fait la question posée par le sénateur Kinsella—pourquoi devrions-nous imposer un fardeau aux employés et aux employeurs; pourquoi ne pas imposer l'ensemble des contribuables?

M. McDermid: Je disais que le contribuable ordinaire provisionnait ces programmes généraux destinés aux personnes qui en ont besoin pour être admissibles à un programme d'assurance. Le programme d'assurance est établi. Il est doté de ses règles, de ses règlements, etc. Cependant, afin d'être conforme à ce programme d'assurance, les programmes extérieurs sont financés par le contribuable ordinaire.

Le sénateur Stewart: Une fois qu'une personne commence à recevoir de l'assurance-chômage, les prestations qu'elle reçoit sont fournies par d'autres employés et employeurs.

M. McDermid: Chaque programme d'assurance—qu'il s'agisse d'une assurance-automobile, d'une assurance-incendie ou de toute autre assurance—est conçu de telle façon que ceux qui y participent paient pour les autres. Si chacun de nos maisons était ravagée par le feu, nous aurions des problèmes.

Le sénateur Stewart: Cela ne nous ramène-t-il pas au commentaire du sénateur Kinsella, selon lequel le programme est utilisé à d'autres fins que l'assurance générale?

M. McDermid: Non, pas du tout. Je ne le pense pas. Nous pourrions dire cela, mais je ne le pense pas. Lorsqu'un pêcheur est sans emploi, il ne peut aller frapper à la porte des industries, parce qu'il n'y a pas d'industrie là. Il est sans emploi. Jusqu'à la reprise de ses activités particulières, c'est là pour le protéger. Le fait que les personnes dépendent actuellement de ce programme et qu'il soit en fait démotivant pour les travailleurs suscite de vastes discussions de principe. L'aspect démotivant de ce programme est une autre question dont on discute très souvent. Certaines personnes affirment que nous devrions être beaucoup plus sévères. Je crois que ce débat a eu lieu l'an dernier au sujet du projet de loi sur l'assurance-chômage et qu'il se poursuivra probablement aussi longtemps que nous aurons un programme d'assurance-chômage.

[Text]

The Chairman: This is all very interesting but at some point we have to look at Bill C-20. We are not discussing those principles now, and if we want to finish tonight we will have to re-examine our questions and probably the answers too.

Senator Meighen: I may have missed something earlier, but two rate periods are being created for 1991, is that correct?

Mr. McDermid: Yes. The original rate period was set at 1990, 1991 and 1992 and these changes will bring about the change from July to January 1, then there will be another rate change January 1, 1992.

Senator Meighen: Is that because of global events or events that have occurred that have caused the forecasting to be out of whack a little bit. Is that why we are going to two rate periods instead of one?

Mr. McDermid: Let us go back and understand it. First, when they made the changes and brought in a rate of 2.25 the government intended to have that rate for 1990, 1991 and 1992. On July 1 the rates were changed. That is what we are dealing with in this bill. Then the fund was obviously in some distress and was going to project these, as we mentioned earlier, huge deficits. The government felt it was intolerable to allow us to get into a deficit position. If we did that we would be perpetuating the problems we have been trying to deal with. The short answer is, yes, we probably missed the mark a little bit in our unemployment figures, especially pre-1990 when we were looking at 1990, 1991 and 1992.

Senator Meighen: I was not trying to be critical. I think it is amazing that the forecasts have been as good as they have been. The point I am getting to is: Is the two-rate-period per year likely to become a permanent fixture to allow you to fine tune things and, who knows, one day, even in a second rate period, reduce the premiums for employers and employees?

Mr. McDermid: This program is designed to be self-supporting, and if we get down to low unemployment, we wipe out the deficit, we get back to break-even position and we start increasing the reserves then naturally there is the option of lowering the reserves, absolutely.

Senator Meighen: Do you plan to stick with two rate periods?

Mr. McDermid: Each year?

Senator Meighen: Yes.

Mr. Jewett: I wonder if I might be permitted a plumber's answer.

Senator Meighen: It is a plumber's question.

Mr. Jewett: Running two rate periods in a single year is a very difficult proposition. The reason we have done so is that the budget was in February and we were already into that first six month period. As a practical matter it is very difficult for

[Traduction]

Le président: Tout cela est très intéressant; toutefois, nous devons à un moment donné étudier le projet de loi C-20. Nous ne discutons pas aujourd'hui de ces principes; et si nous voulons terminer ce soir, nous devons réexaminer nos questions et probablement les réponses également.

Le sénateur Meighen: Un point peut m'avoir échappé; cependant, on crée deux périodes de taux pour 1991; est-ce bien cela?

M. McDermid: Oui. La période de taux initiale a été établie à 1990, 1991 et 1992; ces changements entraîneront le changement de juillet au 1^{er} janvier; viendra ensuite un autre changement de taux dès le 1^{er} janvier 1992.

Le sénateur Meighen: Est-ce en raison des événements mondiaux ou de certains événements qui se sont produits que les prévisions sont légèrement erronées? Est-ce pour cette raison que nous établirons deux périodes de taux plutôt qu'une?

M. McDermid: Récapitulons et tentons de comprendre la question. Tout d'abord, lorsque les changements ont été apportés et que le taux de 2,25 a été adopté, le gouvernement entendait appliquer ce taux pendant les années 1990, 1991 et 1992. Le 1^{er} juillet, on a changé les taux. C'est sur cette question que porte le présent projet de loi. Manifestement, le fonds était alors en situation quelque peu critique et il accusait, comme on l'a mentionné plus tôt, des déficits énormes. Le gouvernement jugeait que nous ne pouvions absolument pas tolérer une situation déficitaire. Si nous avions accepté cette situation, nous aurions perpétué les problèmes que nous nous efforçons de régler. En bref, la réponse est oui, nos prévisions quant au chômage ont probablement été légèrement décalées, particulièrement avant 1990, lorsque nous envisagions les années 1990, 1991 et 1992.

Le sénateur Meighen: Je n'essayais pas de critiquer. Je crois que les prévisions se sont révélées remarquablement bonnes. La question que je veux soulever est la suivante: l'application de deux périodes de taux par année est-elle en voie de devenir une pratique permanente de façon à nous permettre de mettre les choses au point et, qui sait, peut-être pourrions-nous même un jour, au cours de la seconde période de taux, réduire les cotisations versées par les employeurs et les employés?

M. McDermid: Ce programme est conçu de façon à être autofinancé; si nous réduisons le chômage, nous éliminons le déficit, nous rétablissons l'équilibre et nous commençons à accroître les réserves; naturellement, nous aurons alors le choix de réduire les réserves, absolument.

Le sénateur Meighen: Prévoyez-vous vous en tenir aux deux périodes de taux?

M. McDermid: Chaque année?

Le sénateur Meighen: Oui.

M. Jewett: J'aimerais, si on me permet, proposer une solution pratico-pratique.

Le sénateur Meighen: C'est un problème pratico-pratique.

M. Jewett: La proposition d'appliquer deux périodes de taux au cours d'une seule année est très difficile. La raison pour laquelle nous l'avons fait est que le budget a été établi en février et que nous avons déjà entamé le premier semestre. Du

[Text]

Revenue Canada to do anything except—and exceptionally—at July 1 in terms of running that. I think my colleagues at Revenue Canada would be very unhappy to hear any suggestion that we were going to do this regularly rather than exceptionally. I hope that answers your question.

Senator Stewart: Is there any indication that the increase in the premiums has a dampening effect upon economic activity? I am sure you have a model that demonstrates conclusively and precisely at what level of premium your net return would begin to decline, when you would have a falling off at the margins.

Mr Davis: Mr. Chairman, I cannot give you an exact reflection point, but when unemployment insurance premiums cost more and it costs employers more to hire employees and employees have less money in their pocket to spend on consumption, yes, it will have a marginal impact itself. Part of the decision process is whether the dampening impact of a premium increase will be worse than the increase in the debt load. In this case, the government felt that there would be an increase in the debt load and a danger of getting the account into a position where it would be seven or eight years before it could conceivably be brought back into balance, because it would have to carry its deficits at high interest rates and that there would be a bigger hole to dig out eventually and the ultimate premium increases would have to be higher. After considering all those factors, the rate was set at \$3, which was 20 cents higher than it had been and 20 cents lower than would have balanced the account in 1992. I do not know if that is helpful.

Senator Stewart: Yes, that is a helpful answer. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: If there are no further questions, we will proceed with the motion by Senator Bolduc.

Senator Bolduc: I move that the bill be reported without amendment and that the Chairman report this bill to the Senate.

The Chairman: Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: We thank you, Mr. Minister and all your staff who were present. It was a very good meeting that we had on the bill.

The committee adjourned.

[Traduction]

point de vue pratique, Revenu Canada a beaucoup de difficultés à faire quoi que ce soit, sauf, et c'est exceptionnel, le 1^{er} juillet en ce qui concerne l'application de cette mesure. Je pense que mes collègues de Revenu Canada seraient très mécontents d'entendre dire que nous ferions cela régulièrement plus qu'exceptionnellement. J'espère que cela répond à votre question.

Le sénateur Stewart: Peut-on prévoir que la hausse des cotisations pourrait ralentir l'activité économique? Je suis certain que vous avez un modèle qui permet de déterminer à quel niveau précis de cotisation les revenus nets commenceraient à fléchir et à quel moment les marges s'affaibliraient.

M. Davis: Monsieur le président, je ne peux vous donner de chiffres précis; toutefois, lorsque les cotisations d'assurance-chômage sont plus élevées, qu'il en coûte davantage aux employeurs pour embaucher des employés et que les employés ont moins d'argent en poche pour consommer, oui, cette situation en soi a des conséquences marginales. Le processus décisionnel consiste en partie à déterminer si l'effet modérateur d'une hausse des cotisations serait pire que la hausse du fardeau de la dette. Dans ce cas, le gouvernement a jugé qu'il y aurait une hausse du fardeau de la dette entraînant le danger de placer le Compte dans une situation où il aurait fallu sept ou huit ans avant de pouvoir le rééquilibrer, étant donné que le déficit porterait intérêt à des taux élevés; il faudrait alors se sortir d'un gouffre encore plus profond, et, en bout de ligne, les hausses des cotisations devraient être plus importantes. Après avoir pris tous ces facteurs en considération, on a établi le taux à 3 \$, soit une augmentation de 20 cents et 20 cents de moins que le montant qui aurait permis d'équilibrer le Compte en 1992. J'ignore si ces renseignements vous sont utiles.

Le sénateur Stewart: Oui, votre réponse est utile. Merci, Monsieur le président.

Le président: Si personne n'a d'autres questions, nous poursuivons avec la motion du sénateur Bolduc.

Le sénateur Bolduc: Je propose de présenter le projet de loi sans modifications et que le président présente ce projet de loi au Sénat.

Le président: Tout le monde est d'accord.

Des voix: Oui, nous sommes d'accord.

Le président: Nous vous remercions, Monsieur le Ministre, et tous les membres de votre personnel qui ont assisté à la réunion. Nous avons eu une rencontre très productive au sujet du projet de loi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

- Mr. Mark Jewett, Counsel for the Department and Assistant Deputy Minister (Justice);
- Mr. Guillaume Bissonnette, Director, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;
- Mr. Richard Davis, Chief, Expenditure Analysis and Forecasting Section, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch.

Du Ministère des finances:

- M. Mark Jewett, conseiller juridique auprès du Ministère et Sous-ministre adjoint (Justice);
- M. Guillaume Bissonnette, directeur, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;
- M. Richard Davis, chef, Section de l'analyse et de la prévision des dépenses, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, February 12, 1992

Le mercredi 12 février 1992

Issue No. 11
Eighth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

Fascicule n° 11
Huitième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

INCLUDING:

THE FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Bill C-20, "An Act to amend certain
statutes to implement the budget tabled in
Parliament on February 26, 1991")

Y COMPRIS:

LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Projet de loi C-20, «Loi modificative
portant exécution du budget déposé au
Parlement le 26 février 1991»)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	Oliver
Eyton	Olson
*Frith (or Molgat)	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart
*Murray	
(or Lynch-Stauton)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Doody (12th February, 1992).

The name of the Honourable Senator Forrestall was removed (10th February, 1992).

The name of the Honourable Senator Eyton substituted for that of the Honourable Senator David (31st January, 1992).

The name of the Honourable Senator Beaulieu substituted for that of the Honourable Senator Meighen (31st January, 1992).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu	Oliver
Eyton	Olson
*Frith (ou Molgat)	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart
*Murray	
(ou Lynch-Stauton)	

Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Doody (Le 12 février 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Forrestall a été enlevé (Le 10 février 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Eyton substitué à celui de l'honorable sénateur David (Le 31 janvier 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Beaulieu substitué à celui de l'honorable sénateur Meighen (Le 31 janvier 1992).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

« Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée. »

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 12, 1992
(12)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Eyton, Kinsella, Marsden, Simard, Sparrow and Stewart. (8)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

*Witnesses:**From the Professional Institute of the Public Service:*

Ms Iris Craig, President;

Mr. Walter Walling, Vice-President;

Mr. Bob McIntosh, Section Head, Collective negotiations;

Mr. Doug Heath, Chairman, Commerce Group.

Ms Craig made opening remarks following which she and the other witnesses from the Professional Institute of the Public Service answered questions.

At a later date the Professional Institute will provide written responses to questions asked by the Honourable Senator Stewart.

At 7:15 p.m. the Committee recessed.

At 7:20 p.m. the Committee resumed.

From the Economists', Sociologists' and Statisticians' Association:

Mr. William Krause, President;

Mr. Marvin Gandal, Executive Secretary.

Mr. Krause and Mr. Gandal made opening statements following which they answered questions.

At a later date the Economists', Sociologists' and Statisticians' Association will provide a written response to a question asked by the Honourable Senator Marsden.

The Honourable Senator Stewart moved,—That responses received from Treasury Board to questions asked of them on 30 October, 27 November and 4 December, be appended to this day's *Proceedings*. (See Appendix NF/11)

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 12 FÉVRIER 1992
(12)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 18 heures aujourd'hui dans la salle 356-S de l'Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Eyton, Kinsella, Marsden, Simard, Sparrow et Stewart. (8)

Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 juin 1991, poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992.

*Témoins:**De l'Institut professionnel de la fonction publique:*

M^{me} Iris Craig, présidente;

M. Walter Walling, vice-président;

M. Bob McIntosh, chef, négociations collectives;

M. Doug Heath, président, Groupe du commerce.

M^{me} Craig fait des remarques préliminaires à la suite de quoi elle-même et les autres témoins de l'Institut professionnel de la fonction publique répondent aux questions.

Ultérieurement l'Institut professionnel fournira des réponses écrites aux questions posées par l'honorable sénateur Stewart.

À 19 h 15, le Comité fait une pause.

À 19 h 20, le Comité reprend sa séance.

De l'Association des économistes, sociologues et statisticiens:

M. William Krause, président;

M. Marvin Gandal, secrétaire exécutif.

M. Krause et M. Gandal font des remarques préliminaires à la suite de quoi ils répondent aux questions.

Ultérieurement l'Association des économistes, sociologues et statisticiens fourniront une réponse écrite à une question posée par l'honorable sénateur Marsden.

L'honorable sénateur Stewart propose,—Que les réponses reçues du Conseil du Trésor à des questions qui lui ont été posées le 30 octobre, 27 novembre et 4 décembre, figurent en annexe au *Procès-verbal* d'aujourd'hui. (Voir annexe NF/11)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

At 8:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 20 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

TUESDAY, December 17, 1991

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to table its

FIFTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-20, "An Act to amend certain statutes to implement the budget tabled in Parliament on February 26, 1991", has, in obedience to the Order of Reference of Monday, December 16, 1991, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le MARDI 17 décembre 1991

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de déposer son

CINQUIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-20, «Loi modificative portant exécution du budget déposé au Parlement le 26 février 1991», a, conformément à l'ordre de renvoi du lundi 16 décembre 1991, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, February 11, 1992

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6 P.M. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: First of all, not having seen you since we left just before Christmas, I wish you all a very happy new year. I hope that you will be attending our committee as often as we sit.

Following our return from the Christmas break, we have a bit of business to attend to. I require a motion if we are to append to these proceedings the written responses we have received from the Treasury Board in answer to questions asked in October, November and December. These responses were circulated to members by the clerk on February 6.

Senator Stewart: I so move.

The Chairman: Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(*See Appendix NF/11*)

The Chairman: This is the eighth meeting of the committee under the order of reference of the Main Estimates 1991-92 and the sixth in the series of meetings we are having on phase two of our Estimates study: Public Service 2000.

This evening we have two groups of witnesses. We have with us two representatives of the unions in the public service: The PIPS which is the Professional Institute of the Public Service, and the ESSA which is L'association des économistes, sociologues et statisticiens.

It is my intention to ask each group separately to present a short opening statement, followed by questions. I suppose we will allow about one hour for each of the groups. Our first witness is evening is Mrs. Iris Craig, President of the Professional Institute of Public Service. She is accompanied by Walter Walling, vice-president; Doug Hays, chairman of the Commerce Group of PIPS; and Bob McIntosh, section head of collective negotiations.

I believe, Mrs. Craig, that you have opening remarks which will be followed by questions.

Mrs. Iris Craig, President, Professional Institute of Public Service: Mr. Chairman, I would like first of all to thank you very much. We consider it a privilege to be here and an opportunity. We would like you to know we feel that very sincerely. We are glad to address this topic.

You have a brief. I am not going to read the brief, but I will highlight it. You will see me reading from it, but I am not going to read the brief. I will leave that for you people to digest, and I will answer questions.

We want to start by saying there is a deep-rooted malaise in the public service. That is why we feel it is very important that

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 11 février 1992

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 18 heures pour étudier le Budget des dépenses principal déposé au parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Tout d'abord, comme je ne vous ai pas vus depuis l'ajournement de Noël, je voudrais vous souhaiter à tous une très bonne année nouvelle. J'espère que vous serez présents à toutes les réunions de notre comité.

Comme nous ne nous sommes pas réunis depuis Noël, nous avons pas mal de travail à faire. Je voudrais que quelqu'un propose une motion pour que nous annexions au procès-verbal de nos délibérations les réponses écrites que nous avons reçues du Conseil du trésor en réponse aux questions que nous lui avions posées en octobre, novembre et décembre. Le greffier a distribué ces réponses le 6 février aux membres du comité.

Le sénateur Stewart: Je propose cette motion.

Le président: Honorables sénateurs, est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

(*Voir Annexe FM/11*)

Le président: Ceci est la huitième réunion du comité consacrée à l'étude du Budget des dépenses principal pour 1991-92 et la sixième d'une série de réunions consacrées à la phase deux de notre étude du Budget: Fonction Publique 2000.

Nous entendrons ce soir deux groupes de témoins. Nous avons parmi nous deux représentants des syndicats de la fonction publique, tout d'abord le IPFP, c'est-à-dire l'Institut professionnel de la fonction publique et l'AESS, qui est l'Association des économistes, sociologues et statisticiens.

J'ai l'intention de demander à chaque groupe de nous faire un bref exposé qui sera suivi d'une période de questions. Je suppose que nous accorderons environ une heure à chaque groupe. Notre premier témoin ce soir sera Madame Iris Craig, présidente de l'Institut professionnel de la fonction publique. Elle est accompagnée par Walter Walling, vice-président, Doug Hays, président du Groupe du Commerce de l'IPFP et de Bob McIntosh, chef des Négociations collectives.

Je crois, Mme Craig, que vous avez des remarques préliminaires à faire. Nous passons ensuite aux questions.

Mme Iris Craig, présidente, Institut professionnel de la fonction publique: J'aimerais tout d'abord vous remercier vivement. C'est un privilège et aussi une opportunité pour nous que d'être ici ce matin et nous sommes très sincères en disant cela. Nous sommes très heureux d'intervenir.

Vous avez reçu notre mémoire. Je n'ai pas l'intention de le lire mais simplement d'en souligner les faits saillants. Je vais sans doute en lire certains extraits mais je ne vous en ferai pas lecture intégrale. Ce sera à vous de le faire puis, quand vous aurez digéré ce mémoire, vous pourrez nous poser des questions.

Pour commencer, nous aimerions dire qu'il existe actuellement un malaise profond au sein de la fonction publique et

[Text]

we be here. There have been various academic and internal studies that will confirm that statement absolutely. As an example, I would give you Health and Welfare of Canada; they took a survey and many things were said that are very important for you to note.

There is a pervasive sense of employee alienation and cynicism. Many employees are performing jobs for which they have not received adequate training. There are unacceptable and substandard physical accommodations. Many employees feel trapped in dead-end jobs or within professional or occupational ghettos and feel that opportunities for career advancement are very limited. Stress levels are high and there are widespread anxieties about job security. It is very important that this is what we are being told. The Health and Welfare survey itself was told that, not us independently.

Why are we like this? What has happened? So we look at another study that was done by the Human Resource Development Council, done with senior deputy ministers who sit on this council, represented by Mrs. C. Carson, Mr. Noreau from agriculture, Mr. Inskip, and others who have sat there. They have seen what has happened. They have looked at surveys that say to them, that we have predominantly a top down chain of command management style which is inappropriate for today's workforce.

There is a serious degree of mistrust of managers by employees, particularly regarding staffing and promotions. Employees doubt management's integrity. There are very serious statements being made.

We all know the problems of negative images and the difficulties we face in correcting them. We all know that this is happening. The command-and-control style of management that has been entrenched in the public service is out of date and ill equipped to deal with problems of the future.

It is ironic that while the present government lauds the goals of increased global competition, it allows bureaucracy to function with a 1950 management ideology that is out of sync with the goals of global competition.

The objectives of PS 2000, as announced by the Prime Minister on December 12, 1989, promised reform on a scale which would address these far-reaching problems. The Professional Institute looks forward to this. We were very anxious for this to happen. We told them over and over again how this needed to be done and how positive we felt about it.

Senior managers were given the mandate to identify the problems. They knew what the solutions were, and the task of implementing the solutions was what we got back. Give them to the managers, the managers will look after it.

They ignored the employees, they ignored the public, and they ignored their Members of Parliament. They went on and

[Traduction]

c'est la raison pour laquelle nous estimons très important d'être là ce soir. De nombreuses études internes le confirment. J'aimerais vous donner l'exemple de Santé et Bien-être Canada. Un sondage d'opinion mené au sein de ce ministère a révélé plusieurs choses importantes, qu'il faut que vous sachiez.

L'indifférence et le cynisme des employés sont omniprésents. Beaucoup d'entre eux accomplissent un travail pour lequel ils n'ont pas reçu de formation adéquate. De nombreux employés travaillent dans des locaux inacceptables qui ne répondent pas aux normes. Beaucoup d'entre eux se sentent piégés dans des emplois sans avenir ou enfermés dans des ghettos professionnels; ils ont l'impression que les chances d'avancer dans leur carrière et de s'épanouir sont inexistantes. Les niveaux de stress sont élevés, et on constate que de nombreux employés sont inquiets au sujet de la sécurité de leur emploi. Il est très important que vous sachiez que toutes ces choses nous ont été rapportées. Elles sont le résultat du sondage effectué par Santé et Bien-être social Canada. Il ne s'agit pas d'un sondage indépendant que nous aurions commandité.

Comment en sommes-nous arrivés à cela? Que s'est-il passé? Nous nous sommes penchés sur une autre étude, effectuée par le Conseil de perfectionnement des ressources humaines, en collaboration avec les sous-ministres qui siègent au sein de ce Conseil et d'autres administrateurs principaux, et notamment Mme C. Carson, M. Noreau pour l'Agriculture, M. Inskip, etc. Ils ont vu ce qui s'est passé. Ils ont entendu ce que leur ont dit les sondages, à savoir que nous avons adopté un style de gestion vers le bas, qui n'est pas approprié de nos jours, pour la population active.

Il existe un niveau élevé de méfiance des employés envers les gestionnaires, en particulier en ce qui concerne la dotation et les promotions. Les employés doutent de l'intégrité des gestionnaires. Ce sont là des affirmations très graves.

Nous connaissons tous les problèmes liés à l'image négative de la fonction publique et la difficulté de les éliminer. Nous savons très bien que là est le problème. Le mode de gestion axé sur la hiérarchie qui est devenu une part intégrante de la fonction publique est complètement dépassé et ne permet plus de régler les problèmes.

Ironiquement, bien que le gouvernement actuel prône l'augmentation de la concurrence, il permet aux bureaucraties de fonctionner selon l'idéologie des années 50, ce qui va entièrement à l'encontre de ses objectifs.

Le 12 décembre 1989, le premier ministre promettait que la réforme effectuée par l'intermédiaire de FP 2000 s'attaquerait aux problèmes les plus profonds. L'Institut professionnel attendait beaucoup de cela et nous étions très impatients. Nous avons répété au gouvernement combien cette réforme était nécessaire et nous la jugeons utile.

Les cadres supérieurs ont été chargés d'identifier les problèmes, de trouver les solutions et de les mettre en œuvre. Mettez la réforme entre les mains des cadres supérieurs, ils s'en occuperont.

Les cadres supérieurs ont ignoré les employés, ils ont ignoré le public et ils ont ignoré les députés. Ils ont affirmé qu'ils con-

[Text]

said, "We know what the problems are and we also know the solutions". It is very disturbing for all of us.

Given this background, it is not surprising that the Institute members have low expectations that significant reform will flow from PS 2000. From the perspective of employees, these efforts are largely seen as cost-cutting measures which will further deteriorate the working environment.

We see a lot of unsubstantiated fluff, like mission statements, all over the government, and focus groups meeting constantly, hand-picked, all of them, by senior managers telling senior managers what managers would like to hear. But there is no evidence, absolutely no evidence, that substantial change is occurring at the departmental level. I say that with a great deal of respect and a great deal of seriousness

There is evidence that senior and middle management are benefiting from a new classification structure. By combining classification levels, many managers will realize expanded pay ranges. Bill C-26 that is now in the House proposes new authorities to managers by bestowing new rights to deploy and lay off employees. Both developments suggest that PS 2000 is an exercise of managers serving managers. You can read this in the statement.

What is the Professional Institute's response? We have been to see all senior officials within the public service. We have talked with the PS 2000 manager, Mr. John Edwards. We have gone to many task forces. We have talked about it almost continually for two years and we have sent in all kinds of documentation, to which we had almost no response.

These discussions failed due to senior management's insistence that final control rests with them. Of course managers manage, but they insist that the final control rests with them and in their view consultation must be limited to shared information and granting an opportunity for bargaining agents to express opinions on items they identified, without any comment or response.

This is absolutely true. Time and again they said that they would share the information. We never got any information to share. We gave them our concerns. In all cases we got nothing back.

Representations were made to the House of Commons Committee on Public Accounts on June 15, 1990, and we continued to express these concerns to ministers and other parliamentarians. We have networked. We have never stopped trying to get some of our concerns across. Public statements have been issued at milestone events throughout the past two years since the commencement of this initiative. We have prepared a response to Bill C-26. In your package we gave you a critique which is a summary of the bill that is now in the House. We would like you to take a look at that. It is an act to reform the public service that is moving toward—

[Traduction]

naissaient les problèmes et qu'ils connaissaient aussi les solutions. Cela nous a tous profondément étonnés.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les membres de l'Institut n'attendent pas grand chose de la réforme prônée par FP 2000. Les employés perçoivent ces efforts, pour une grande part, comme des mesures de coupures de postes qui entraîneront une plus grande détérioration du milieu de travail.

Dans l'ensemble du gouvernement, les énoncés de mission se multiplient sans ne jamais rien donner de concret, et les groupes de travail se réunissent constamment alors qu'ils ont été triés sur le volet par les cadres supérieurs qui demandent de leur dire ce qu'ils veulent entendre. Cependant, rien ne démontre que des changements substantiels ont vraiment lieu au niveau des ministères. Je dis cela avec le plus grand sérieux et avec le plus grand respect.

Pourtant, il est clair que les gestionnaires supérieurs ou intermédiaires jouissent d'une structure avantageuse de classification. Par la combinaison de certains niveaux de classification, plusieurs gestionnaires obtiendront des échelles salariales plus grandes. Le projet de loi C-26 dont la Chambre est actuellement saisie propose de donner des pouvoirs supplémentaires aux gestionnaires en leur accordant de nouveaux droits en matière de déploiements et de mises en disponibilité des employés. Ces deux propositions confirment que FP 2000 est un exercice dirigé par les gestionnaires et pour les gestionnaires.

Quelle est la réponse de l'Institut professionnel? Nous avons consulté tous les cadres supérieurs de la fonction publique. Nous avons rencontré le directeur du projet FP 2000, John Edwards. Nous avons assisté à de nombreux groupes de travail. Nous avons discuté de ce projet presque continuellement pendant deux ans et nous avons envoyé toutes sortes de rapports, auxquels nous n'avons pratiquement reçu aucune réponse.

Ces discussions ont échoué en raison de l'insistance des cadres supérieurs pour obtenir le contrôle final. Bien sûr, les cadres supérieurs doivent diriger, mais ils voulaient que la consultation se limite à l'échange d'information et à la possibilité pour les agents négociateurs de s'exprimer sur des questions déterminées par les gestionnaires, sans toutefois s'engager à y répondre.

C'est ainsi que les choses se sont passées. Ils nous ont répété à plusieurs reprises qu'ils voulaient partager l'information. Nous n'avons jamais reçu d'information à partager. Nous leur avons fait part de nos préoccupations. Cela n'a jamais rien donné.

L'Institut a comparu devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes le 15 juin 1990 et continue d'exprimer ses préoccupations au ministre et autres parlementaires. Nous avons créé des réseaux. Nous nous sommes toujours efforcés de faire connaître nos problèmes. Depuis le lancement de ce projet il y a deux ans, nous avons fait des déclarations publiques à l'occasion de chaque événement d'importance. Nous avons préparé une réponse au projet de loi C-26. Dans la trousse que nous avons préparée à votre intention, vous trouverez un résumé du projet de loi dont la Cham-

[Text]

The Chairman: I am sorry to interrupt you. We are not dealing with the bill at all. We are only dealing with Public Service 2000.

Mrs. Craig: Which is part of Public Service 2000.

The Chairman: We are not dealing with the bill. We do not have the reference.

Mrs. Craig: I only wanted to point out that it is part of Public Service 2000. I agree with you that you do not have it. I do not disagree. I just wanted to point out that it is part of the process and we have concerns about the lack of consultation we have had in relation to the bill.

We have started a dialogue with Canadians. We also provided you with a couple of our pamphlets in order for you to understand our efforts to get our message across. We are also attempting to set up consultation committees with senior management in the departments to directly address issues associated with PS 2000.

For PS 2000 to be successful there must be participation of employees, and senior management must be prepared to relinquish absolute authority.

We are rather startled about Bill C-26 which is in the House of Commons today. I know you do not have the bill but you people have been ignored. You have not had a chance to review it. You are going to have to get it later on to discuss it. I know you are going to get it as it proceeds through. We have asked the House to have that bill brought before one of its committees, or of the Senate, to have it studied in detail so that when it does go through at least people will feel they have been consulted and that have had an opportunity to present their view.

We are quite startled that the chairman of the Public Service Commission, Mr. Giroux, who is supposed to protect the merit principle and look after the employees within the public service, has been running around trying to sell the bill. I believe he is overstepping his authority. We feel quite strongly that you people should be made aware that while Bill C-26 looks like something entirely different, it is not entirely different. It has very far-reaching implications on how the government is going to deal with its employees.

You asked us many questions and we gave you answers. I am not going to go through them because I would rather leave it to you to ask all of us some questions. The answers to your questions are here.

I hope, Mr. Chairman, that I explained sufficiently when you asked me about Bill C-26.

The Chairman: I don't want to speak about the bill at all. I want to speak about what Public Service 2000 is all about. We do not care about the bill at this time. We are just discussing Public Service 2000, whether we agree with it and how it could be reformed or improved. We do not want to deal with the bill.

[Traduction]

bre est actuellement saisie. Nous aimerions que vous le lisiez. Cette loi vise à réformer la fonction publique.

Le président: Veuillez m'excuser de vous interrompre. Nous ne sommes pas ici pour discuter de ce projet loi mais uniquement pour parler de Fonction Publique 2000.

Mme Craig: Cela fait partie de Fonction Publique 2000.

Le président: Nous ne sommes pas ici pour étudier le projet de loi. Cela ne fait pas partie de notre mandat.

Mme Craig: Je voulais simplement souligner que cela fait partie de Fonction Publique 2000. Il est vrai que cela ne relève pas de votre mandat. D'accord. Je voulais simplement vous dire que cela fait partie du processus. FP 2000 est l'un des facteurs qui se trouvent à l'origine de ce projet de loi et nous déplorons de ne pas avoir été consultés à ce sujet.

Nous avons amorcé un dialogue avec les Canadiens. Nous avons également préparé à votre intention deux de nos brochures, de façon à ce que vous compreniez bien l'effort que nous déployons pour faire passer le message. Nous tentons également d'établir des comités de consultation avec les cadres supérieurs des différents ministères pour traiter directement des questions associées à FP 2000.

Pour que FP 2000 soit une réussite, les employés doivent participer et les cadres supérieurs doivent renoncer à leurs pouvoirs absolus.

Nous sommes scandalisés par le projet de loi C-26 dont la Chambre des communes est actuellement saisie. Je sais que cela ne relève pas de votre mandat, mais vous aussi avez été laissé dans l'ignorance. Vous n'avez pas eu l'occasion d'examiner ce projet de loi. Vous allez ultérieurement le recevoir pour en discuter. Je sais que vous allez finalement le recevoir. Nous avons demandé à la Chambre de confier ce projet de loi à un comité de la Chambre ou peut-être même du Sénat, afin qu'il soit étudié en détails. Ainsi, tout le monde aura le sentiment d'avoir été consulté et d'avoir exposé son point de vue.

Nous avons été très étonnés d'apprendre que le président de la Commission de la fonction publique, M. Giroux, lequel est censé protéger le principe du mérite et les intérêts des employés de la fonction publique, s'était fait le défenseur de ce projet de loi. Nous estimons qu'il outrepassa son autorité. Nous considérons important que vous sachiez que si ce projet de loi C-26 a l'air d'un projet de loi complètement différent, ce n'est pas du tout le cas. Il aura des répercussions considérables sur la façon dont le gouvernement va à l'avenir traiter ses employés.

Vous nous avez posé de nombreuses questions et nous vous avons fourni des réponses. Je ne vais pas les passer en revue parce que je préférerais que vous nous interrogiez. Les réponses aux questions que vous nous avez posées se trouvent ici.

J'espère monsieur le président que je vous ai suffisamment expliqué notre position sur le projet de loi C-26.

Le président: Il n'est pas question de discuter de ce projet de loi. Nous sommes ici pour parler de Fonction Publique 2000. Pour le moment, nous ne nous occuperons pas de ce projet de loi. Nous discuterons de Fonction Publique 2000, que l'on soit d'accord ou pas avec ce projet. Nous discuterons de la façon de

[Text]

Mrs. Craig: The ways that reform can be undertaken in the public service have to do with the bill. That is why we have to talk about it. We are forced to talk about it because the cornerstone of PS 2000 is that bill. What they do with that bill will have ramifications forever regarding public employees. I am not talking about the bill per se, I am talking about the ramifications of the bill.

The Chairman: Thank you.

Senator Stewart: I realize that the witness has been painting with a broad brush because the fence to be covered is large. Would the complaints that she has articulated be true in all departments?

Mrs. Craig: I could not say in all departments. I can say that it is very broad across the government. We are going to take a survey ourselves of the environment of the government and then we will be able to answer that question much more accurately. The departments have already been taking surveys. You will find that many departments will agree with these statements.

Senator Stewart: I am wondering whether the nature of the work of diverse departments has an effect upon what I will call the morale in the department. As an example, in certain aspects of National Revenue the work is Ottawa-based and done with paper and computers. On the other hand, in certain aspects of Fisheries and Oceans there are people on wharves talking to fishermen and interested members of the public. It is really quite a different kind of operation.

I am wondering if people in Fisheries and Oceans are not a bit happier than people in some other departments. It may not have very much to do with management but rather with the very nature of their work.

Mrs. Craig: Maybe Walter would like to say something, but I would not say that is necessarily true.

Mr. Walter Walling, Vice-President, Professional Institute of Public Servants: My name is Walter Walling. I am one of the vice-presidents of PIPS. I have been in the public service for 26 years and am a commerce officer with the Department of Indian and Northern Affairs. I am fairly involved in a lot of union-management consultation with various departments.

There has been tremendous downsizing in the public service in the last five or six years. Everyone has been asked to do more with less.

When we talk about a morale problem, it is very serious. We, as professionals do not feel we are wanted in the system any more. We are trying to cut down on costs. We are trying to come up with a new classification system, and that is tied in with PS 2000, where you will eventually de-professionalize the public service. When you tie that in with another of the big objectives, which is the running cost budget, it becomes cheaper to hire a senior technician than a professional.

[Traduction]

le réformer ou de l'améliorer. Nous ne voulons pas entendre parler de ce projet de loi.

Mme Craig: Ce projet de loi a une incidence sur la façon dont la réforme de la fonction publique sera menée à bien. C'est la raison pour laquelle nous sommes obligés d'en parler. Nous sommes obligés de parler de ce projet de loi car il est la clé de voûte de FP 2000. Il aura à tout jamais des répercussions pour les fonctionnaires. Je ne parle pas du projet de loi en soi mais plutôt de ses répercussions.

Le président: Merci.

Le sénateur Stewart: Le témoin nous a tracé à très gros traits un tableau de la situation. Les préoccupations qu'elle a formulées s'appliquent-elles à tous les ministères?

Mme Craig: Je ne dirais pas à tous les ministères. Je dirais que cela s'applique à l'ensemble du gouvernement. Nous avons l'intention de procéder à un sondage sur l'ambiance actuelle au sein du gouvernement, et nous serons en mesure de répondre de façon plus précise à cette question. Les ministères eux-mêmes ont déjà fait des sondages. Sachez qu'un grand nombre d'entre eux sont d'accord avec ce que je vous ai dit.

Le sénateur Stewart: Je me demande si la nature des activités des différents ministères n'auraient pas un effet sur ce que j'appellerai le moral du ministère. Par exemple, certaines activités du ministère du Revenu national sont basées à Ottawa et elles exigent de travailler avec des ordinateurs et du papier. Par contre, certains fonctionnaires de Pêches et Océans sont appelés par leur travail à se rendre sur les quais pour discuter avec les pêcheurs et à rencontrer le grand public. Ce sont des activités très différentes.

Je voudrais savoir si les fonctionnaires de Pêches et Océans ne sont pas plus heureux que les fonctionnaires d'autres ministères. Cela n'a peut-être rien à voir avec la gestion mais plutôt avec la nature même de leur travail.

Mme Craig: Walter voudrait peut-être ajouter quelque chose mais en ce qui nous concerne, je dirai que cela n'est pas nécessairement vrai.

M. Walter Walling, vice-président, Institut professionnel de la fonction publique: Je m'appelle Walter Walling. Je suis le vice-président de l'IPFP. Cela fait 26 ans que je travaille dans la fonction publique. J'occupe aujourd'hui le poste d'agent de commerce au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Je participe souvent à des consultations syndicales - patronales avec différents ministères.

Depuis cinq ou six ans, on procède à un dégraissage considérable de la fonction publique. On demande à tous les fonctionnaires de faire plus avec moins.

Le problème de moral dont nous parlons est très grave. En tant que professionnels, nous avons l'impression que le système ne veut plus de nous. On essaie de réduire les coûts. On essaie de formuler un nouveau système de classification, et cela est lié au projet FP 2000, en vertu duquel la fonction publique finira par être déprofessionnalisée. Si on fait le lien entre cet objectif et l'un des autres objectifs importants du gouvernement, à savoir la réduction du budget d'exploitation, on constate qu'il

[Text]

Professionals like to pride themselves in the type of work they do. If you are a biologist you want to be a biologist; if you are a chemist you want to be a chemist and you want to put pride into your work. You do not want to become a number. When you are caught in between giving the public a certain quality of service and you are facing constraints and downsizing and devolution, you are not giving out the professional expertise that you are supposed to.

I share your opinion that in certain departments, if you are a tax man in Revenue Canada, maybe your job is not as pleasant as if you are an officer in another department. Notwithstanding that, for the last five or six years, there has been a lot of civil service bashing. They take it out on the civil servants. We feel we are not wanted any more. When you do not feel wanted, it becomes difficult to come out and give 100 per cent of yourself.

Mrs. Craig: We have a lot of members in Revenue Canada, who are computer programmers and computer systems people. They are excited with the new technology that is provided for them to do the job. Of course, scientists have a much more exciting thing. I do not necessarily think that is true all across the board, but I am only talking about professional employees.

Senator Stewart: The other witness has suggested a general cause for the malaise: doing more with less. That applies right across the board, all the departments where your people are. Does this mean that you are expected to work harder and longer hours? Is that the complaint? Just what is wrong about more with less? I can see there may be something wrong, but what is it?

Mr. Walling: If you are trying to do more with less, and you are supposed to give top-quality service to the Canadian public regardless of what field you are operating in, you can stretch it to a certain extent. When you overstretch it, you get people who are overworked. They do not get any recognition for what they are doing. Then, like I said earlier, civil service bashing becomes sort of fun. I work in a department called Indian and Northern Affairs. We are supposed to deliver an economic development program. It is supposed to be a priority. In the last three years, all we have been doing is downsizing and downsizing. Well, you can downsize so much, but then don't ask and expect us to deliver the objectives that the government sets out if you have not got the people and the resources any more.

Senator Stewart: What I am hearing reminds me of what one might have heard half a century ago. "We soldiers on the front line are expected to do more with less, and the generals back there are living it up." I refer to the summary on page 2 of your brief.

[Traduction]

est devenu moins coûteux d'engager un technicien supérieur qu'un professionnel.

Les professionnels sont fiers de leur travail. Si vous êtes un biologiste, vous voulez faire le travail d'un biologiste. Si vous êtes un chimiste, vous voulez faire le travail d'un chimiste et mettre de la fierté dans votre travail. Vous ne voulez pas devenir un simple numéro. Lorsque d'un côté vous vous sentez obligé d'offrir au public une certaine qualité de service et que de l'autre vous êtes confronté aux contraintes budgétaires, aux réductions d'effectifs et à la décentralisation, vous ne pouvez pas faire preuve de l'expertise professionnelle que l'on attend de vous.

Je suis d'accord avec vous pour dire que les tâches de certains fonctionnaires, de Revenu Canada, par exemple, sont peut-être moins agréables que celles des employés d'un autre ministère. En dehors de cela, il faut reconnaître que depuis cinq ou six ans, on s'en prend de plus en plus aux fonctionnaires. Tout est de leur faute. On a l'impression que l'on ne veut plus de nous. Quand on ressent cela, c'est difficile de se donner à fond à son travail.

Mme Craig: Nous avons un grand nombre de nos membres qui travaillent pour Revenu Canada comme programmeurs et informaticiens. Ils sont enthousiasmés par les nouvelles technologies qui sont mises à leur service. Bien sûr, les scientifiques ont un travail beaucoup plus passionnant. Cependant, je ne crois pas que cela soit nécessairement vrai dans l'ensemble du gouvernement. J'ai parlé surtout des employés professionnels.

Le sénateur Stewart: Le deuxième témoin nous a laissé entendre que la cause du malaise actuel tenait au fait que l'on demandait aux fonctionnaires de faire plus avec moins. Cela s'applique à l'ensemble du gouvernement, dans tous les ministères que vous représentez. Cela veut dire que l'on vous demande de travailler plus dur et plus longtemps? Est-ce ce que vous déplorez? Qu'avez-vous à redire à cela? Je comprends bien qu'il y a quelque chose qui ne va pas mais pourriez-vous nous dire quoi?

M. Walling: Quelque soit votre domaine d'activité, si vous vous efforcez de faire plus avec moins alors que vous êtes sensé offrir un service de qualité supérieure au public canadien, il y aura quand même des limites à ce que vous pourrez faire. Si vous dépassez ces limites, vous allez souffrir de surmenage et personne ne va reconnaître ce que vous faites. Comme je l'ai dit plus tôt, s'en prendre aux fonctionnaires est devenu une sorte de jeu. Je travaille dans un ministère qui s'appelle le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Nous sommes censés mettre en place un programme de développement économique, soi-disant prioritaire. Depuis trois ans, on n'a fait que réduire les effectifs. C'est très joli de réduire les effectifs, mais on ne peut pas s'attendre à ce que nous atteignions les objectifs que le gouvernement nous a fixés si nous n'avons plus les ressources humaines et autres nécessaires.

Le sénateur Stewart: Ce que vous dites me rappelle ce que l'on aurait pu entendre il y a un demi-siècle: «On s'attend à ce que nous, les soldats qui nous battons sur le front, fassions plus avec moins, pendant que les généraux se la coulent douce.» J'aimerais faire référence au résumé qui se trouve à la page 2 de votre mémoire.

[Text]

Senior management lives in a different world than the other people in the organization. To some extent, management is seen as a self-serving private club and an "old boys club" at that.

Is that the point here?

Mrs. Craig: That is a quote from a survey. They said it themselves.

Senator Stewart: I realize that, but presumably you are adopting it to the extent that you are quoting it here?

Mrs. Craig: Yes.

Senator Stewart: You think it is worth repeating?

Mrs. Craig: We are trying to tell you, and it's difficult to tell anybody today, that people have a problem.

Senator Simard: Is that what you are trying to get at?

Senator Stewart: No. I get the impression, both from what has been said here tonight and from what I read, that the public service, to simplify the structure, is divided like a layer cake. There is a big layer underneath of people who work hard, have good professional qualifications, and they find that they are being asked to do more with less.

On the other hand, there is this self-serving private club, the upper layer, who are simply managers. They probably do not understand the front-line problems and really do not care. They are probably interested in their own promotions so that they can go to civil service heaven, which is known as the Privy Council.

Mrs. Craig: That is exactly what the survey said. That is exactly what they are telling us. We are trying to tell you what they are saying. We did not create this.

Senator Stewart: I am not accusing you. You misunderstand me. I am trying to understand the picture that you are putting before the committee.

Mrs. Craig: That is exactly it.

Senator Stewart: When did all this start? I ask that question because I read in here about the old boys' club. Now from the reading that I have done on the public service in Canada, what we used to call the "mandarins", there was indeed an old boys' club. Then, 20 or 25 years ago, a new regime came in and the old boys' club was pushed aside. These people are well educated. They have been trained to manage, and they are supposed to be much better than the old boys' club, Norman Robertson and all those historical figures.

I have heard the criticism that the new boys' club, the last 20 or 25 years, don't understand the work of many of the departments, nor do they have the dedication to the public that the old boys did. However, it would not be only in the last five or six years that that change in ethos has taken place. It is more of a full generation. Is that accurate, that the change has taken place in the last five or six years, or is it the fact that 20

[Traduction]

Les gestionnaires supérieurs vivent dans un autre monde que le reste des employés de l'organisation. Les gestionnaires sont, dans une certaine mesure, perçus comme faisant partie d'un club privé réservé aux anciens.

C'est cela que vous êtes en train de nous dire?

Mme Craig: Il s'agit du résultat d'un sondage. C'est ce qui nous a été rapporté directement.

Le sénateur Stewart: Je comprends mais je suppose que vous avez adopté cette critique puisque vous la citez ici.

Mme Craig: Oui.

Le sénateur Stewart: Pensez-vous que cela soit la peine d'être répété?

Mme Craig: Nous essayons de vous dire et de dire à tout le monde, bien que ce soit très difficile aujourd'hui, que les gens ont des difficultés.

Le sénateur Simard: C'est à cela que vous voulez en venir?

Le sénateur Stewart: Non. D'après ce qui a été dit ici ce soir et d'après ce que j'ai lu, j'ai l'impression que la fonction publique, et je simplifie un peu sa structure, est divisée comme un gros gâteau à plusieurs étages. En bas, il y a l'étage de ceux qui travaillent dur, qui ont des qualifications professionnelles solides et à qui on demande de faire plus avec moins.

Et de l'autre côté, nous avons la couche du haut, c'est-à-dire un petit club privé réservé aux anciens, à savoir les gestionnaires. Il est probable que les gestionnaires ne comprennent pas les problèmes de la ligne de front et s'en désintéressent. Il est probable qu'ils s'intéressent davantage à leurs propres promotions, afin d'atteindre un jour le paradis des fonctionnaires, connu sous le nom de Conseil privé.

Mme Craig: C'est exactement ce qu'a révélé ce sondage. C'est exactement ce que les fonctionnaires nous ont dit. Nous essayons de vous rapporter ce qu'ils nous ont dit. Nous n'inventons rien.

Le sénateur Stewart: Je ne vous accuse pas. Vous ne m'avez pas compris. J'essaie de comprendre le tableau que vous avez dépeint au comité.

Mme Craig: C'est exactement cela.

Le sénateur Stewart: Quand tout cela a-t-il commencé? Si je vous pose cette question, c'est à cause de votre référence à un club privé réservé aux anciens. D'après ce que j'ai lu à propos de la fonction publique canadienne, je crois pouvoir dire que ce que nous appellions les «mandarins» constituaient un club privé réservé aux anciens. Ensuite, il y a 20 ou 25 ans de cela, un nouveau régime a vu le jour et le club privé réservé aux anciens s'est vu écarté. Ces gens-là sont instruits. Ils ont été formés à la gestion et ils sont sensés être beaucoup plus compétents que les anciens du club privé, les Norman Robertson et autres personnages historiques.

Depuis 20 ou 25 ans, je ne cesse d'entendre des critiques à propos du nouveau club privé. On reproche en effet à ses membres de ne pas comprendre le travail des ministères et de ne pas être aussi dévoués au public que les anciens. Cependant, je ne dirai pas que ce changement d'éthique remonte seulement à cinq ou six ans. Je dirai que c'est plutôt un changement de génération. Pensez-vous vraiment que ce changement ne

[Text]

or so years ago the kind of people who came to be recruited into the top level of the public service underwent a gradual change, so that you are getting a rather new type of person at the upper levels of the public service?

Mrs. Craig: That could be true, but the connection that we were trying to make here is that there is a malaise, if you accept that there is a malaise. The connection we are trying to make is that these surveys have been saying that part of the problem, why there is a malaise, is that they have handed it to the people who created the malaise and asked them to solve the problem. They have tried to solve the problem all by themselves. They have not included the employees. They have not included the members of Parliament. They have not included the public that is what we are saying. I am not trying to say it is all wrong. I am trying to say that the people who created the problem are given the problem to solve all by themselves.

Senator Bolduc: I have a supplementary question. I have some difficulties with your views because we know that the merit system like we have in Ottawa—and promotions are given by competition most of the time, and so on—has not been changed. There was delegation, but finally the process is about the same as it used to be. In the last 25 years promotions to the management group represents 80 or 85 per cent, maybe more, from professional people; that is, from your own group. I have some difficulties with the fact you say that they seem not to understand what is happening in the professional category when probably 85 per cent of the managers today came from that very group in the last 15 years or so. They have lived through that, through the professional difficulties that you have at the professional level. It is difficult for me to accept that they do not understand your problems. Can you answer that?

Mr. Bob McIntosh, Section Head, Collective Negotiations, Professional Institute of the Public Service: What we are trying to describe here may be best explained as a cultural problem within the management cadre. We are not pointing the finger necessarily at any specific individual and whether he was promoted through the public service or he came in from a provincial public service or IBEM or any of the various ways by which one becomes a became a manager. We are saying that the way the federal public service is managed is one that is not conducive to the way large organizations are being managed now and in the future. Managers are operating in a command structure not unlike the military in many respects. That approach to management these days is not conducive to productivity and the new developments that we are finding throughout the world. Our public service is being left behind.

The basic problem with PS 2000 is that these very managers who live in this culture of control have been asked to fix it. They themselves assumed, shortly after the Prime Minister's statement in December of 1989, that they were handed the task of going out and identifying the problems and coming up with the solutions. They have now been given the task of

[Traduction]

remonte qu'aux cinq ou six dernières années, et ne pensez-vous pas plutôt que les personnes qui ont été recrutées il y a 20 ou 25 ans aux échelons supérieurs de la fonction publique ont subi graduellement un changement, ce qui expliquerait que l'on se retrouve aux échelons supérieurs de la fonction publique avec des individus d'un type nouveau?

Mme Craig: C'est possible, mais ce que nous avons essayé de dire, c'est qu'il existe un malaise. Tous les sondages qui ont été effectués révèlent que ce malaise fait partie du problème et que s'il y a un malaise, c'est que l'on a justement demandé aux responsables des problèmes de les résoudre. Ils se sont efforcés de le faire par eux-mêmes et sans consulter les employés. Ils n'ont pas tenu compte des députés. Ils n'ont pas tenu compte du public. C'est cela que nous disons. Je ne dis pas que tout aille mal. J'essaie simplement de dire que c'est aux personnes qui ont créé les problèmes qu'on demande de les résoudre.

Le sénateur Bolduc: J'aimerais vous poser une question supplémentaire. J'ai quelques difficultés à comprendre vos positions. Nous savons tous qu'il existe à Ottawa un système de mérite—en vertu duquel les promotions sont le plus souvent accordées par voie de concours—et que ce système n'a pas changé. Certaines responsabilités ont été déléguées mais, en définitive, le système est resté ce qu'il a toujours été. Depuis 25 ans, 80 à 85 p. cent des personnes promues à des postes de direction sont des professionnels, c'est-à-dire sont issus du groupe que vous représentez. Vous dites que ces gens-là semblent ne pas comprendre ce qui se passe dans la catégorie professionnelle. Je ne comprends pas très bien, étant donné que 85 p. cent des gestionnaires d'aujourd'hui ont probablement été recrutés au cours des 15 dernières années dans la catégorie professionnelle et que, par conséquent, ils ont dû vivre et connaître les difficultés professionnelles auxquelles vous êtes confrontés. Il est difficile pour moi d'admettre qu'ils ne comprennent pas vos problèmes. Pouvez-vous répondre à cela?

M. Bob McIntosh, chef, Négociations collectives, Institut professionnel de la fonction publique: Disons que le problème qui se pose au niveau des cadres de direction est un problème culturel. Nous n'accusons personne en particulier et il est vrai que certains gestionnaires ont été promus au sein de la fonction publique et que d'autres ont été recrutés dans une administration provinciale, chez IBM ou ailleurs. Nous disons simplement que la gestion actuelle de la fonction publique fédérale n'a rien à voir avec la façon dont les grosses organisations sont gérées aujourd'hui ou le seront demain. Les gestionnaires obéissent à une structure hiérarchique qui, à de nombreux égards, n'est pas sans rappeler l'armée. De nos jours, ce type de gestion n'est pas favorable à la productivité et aux initiatives nouvelles qui sont prises partout ailleurs dans le monde. Notre fonction publique se retrouve sur la touche.

La faille majeure du projet FP 2000 c'est qu'on a précisément demandé à des gestionnaires formés à cette culture hiérarchique de résoudre les problèmes. Peu de temps après l'énoncé de décembre 1989 du Premier ministre, ils ont considéré qu'on leur avait confié la tâche de cerner les problèmes et de trouver les solutions. Aujourd'hui, on leur demande de met-

[Text]

implementing those solutions. But they have not involved the employees. There has not been the participation or the exchange. They have not involved the public or parliamentarians to any great degree. They have done it all by themselves behind closed doors. This is the fundamental problem of PS 2000. That is why we are saying it will only touch superficial items. It will not get at the fundamental problem of the employee malaise that we are trying to describe in our paper.

Ms. Craig: And we are using the surveys that the departments have done themselves to illustrate the problem.

Monsieur Walter Walling, vice-président de l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada: Si je peux me permettre un complément de réponse, monsieur le président. L'autre problème, sénateur Bolduc, à la haute fonction publique ce sont les sous-ministres et les sous-ministres adjoints qui arrivent et qui partent. Alors, ils arrivent dans le temps, ils s'adressent à un problème, ils proposent une solution. Et voilà, tantôt ils sont partis et quelqu'un d'autre arrive bien souvent d'un autre ministère. Il ne connaît pas la mécanique et la fonction de ce ministère-là et surtout l'objectif de donner un service à une clientèle quelconque qui, elle, attend ces services.

Nos gens se trouvent sur la ligne de feu. C'est nous qui donnons les services. Dans le contexte de la fonction publique, un groupe de travail s'est penché sur la qualité des services aux Canadiens. Ce groupe de travail a produit un rapport qui était relativement bon.

Toutefois, qu'est ce que l'on reproche à l'ensemble de l'exercice de la fonction publique? D'après ce que nous disent les gens qui sont sur le terrain et qui font face aux problèmes, ils auraient des renseignements assez intéressants pour ces gens-là.

Mais on n'a pas eu l'occasion de leur en faire part.

Alors, mettez tout cela ensemble et cela vous crée un problème de morale.

Le Président: Pourriez-vous m'expliquer ce que vous voulez dire par "ils arrivent et ils partent". Vous avez dit au début de votre réponse, que les sous-ministres "arrivent et partent". D'où viennent-ils et où vont-ils?

Monsieur Walling: Le sénateur Bolduc disait que ce sont nos membres, éventuellement, qui arrivent dans les échelons supérieurs d'un ministère. Au cours des dernières années, j'ai observé que beaucoup de sous-ministres et de sous-ministres adjoints viennent de d'autres ministères. Si un fonctionnaire est sous-ministre, par exemple, au Ministère de l'Emploi et de l'Immigration ou s'il est un haut fonctionnaire à Emploi et Immigration, à un niveau inférieur à celui de sous-ministre ou sous-ministre adjoint et demain matin il devient sous-ministre ou sous-ministre adjoint au Ministère des Affaires indiennes dans un programme très particulier et très complexe, il a beau avoir tout les extraordinaires talents de gestion, mais en bout de ligne, dans la vraie vie et pour les services à donner à la clientèle, on ne peut pas demander à une personne d'absorber cela dans un laps de temps court.

Alors, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints font la chaise musicale de façon assez régulière.

[Traduction]

tre en œuvre ces solutions. Malheureusement, ils n'ont pas pris en compte les employés. Il n'y a eu ni participation ni échanges. Ils n'ont pas pris en compte le public ni les parlementaires. Ils ont agi entre eux et en coulisses. Voilà la faille majeure de FP 2000. C'est la raison pour laquelle nous disons que c'est un projet superficiel et qu'il n'ira pas au fond du problème, c'est-à-dire qu'il ne changera rien au malaise des employés, que nous avons essayé de décrire dans notre mémoire.

Mme Craig: Et nous utilisons comme preuves les sondages que les ministères eux-mêmes ont réalisés.

Mr. Walter Walling, Vice-President, Professional Institute of the Public Service of Canada: If I may, I would like to add to that, M. Chairman. The other problem, Senator Bolduc, within the top public service is the high turnover of deputy-ministers and assistant deputy-ministers, who tend to come and go. By the time they come, they deal with a specific problem and offer a solution. But soon enough they are gone and somebody else comes right away from another department, who doesn't know the functioning and the tasks of this new department and is unaware of its objective, which is to provide a service to a given clientele who expects it.

Our people are on the front line. We are service providers. A working group has been set up within the public service to investigate on the quality of services provided to Canadians. This working group has produced a relatively good report.

However, what are the criticisms we address to the public service as a whole? From what the people who work in the field and who face the problems have told us, let me tell you that there are some very interesting news for those people. But we were not given the opportunity to tell them.

If you put all those elements together, you have a morale problem.

The Chairman: Could you please explain what you mean by «they come and go». At the beginning of your reply, you said that deputy-ministers «come and go». Where do they come from and where do they go?

M. Walling: Senator Bolduc was saying that our members are eventually promoted at the top level of a given department. In the last few years, I have noticed that many deputy-ministers and assistant deputy-ministers come from other departments. If the deputy-minister or any top civil servant in the department of Employment and Immigration becomes overnight deputy-minister or assistant deputy-minister in the department of Indian Affairs and Northern Development, where he has to deal with a very specific and complex program, he might be an extraordinarily competent manager, but you could not ask him to know right away what has to be done in the real life and the kind of service to provide to the customer.

We are saying that deputy-ministers and assistant deputy-ministers tend to play musical chairs.

[Text]

Le Président: Je vous remercie. Il nous reste à peu près vingt minutes . . .

The Chairman: Are you through, Senator Stewart, or do you have a final question?

Senator Stewart: I will heed your guidance and ask one final question.

In the opening statement you made a reference, which I did not write down in detail, to the effect that you adopted the analysis of the Human Resources Development Council, a committee of deputy ministers, and you said that "employees doubt management's integrity."

What integrity? Do you think they are dishonest? In what way do they lack integrity?

Ms. Craig: I could not tell you because I did not do the survey. This is what they said.

Senator Stewart: Yes, but you are adopting it.

Ms. Craig: Yes, we are using this as an example. I think you and I both understand that "integrity" is a very strong word.

Senator Stewart: Absolutely. That is why I focus on it.

Ms. Craig: It impressed us that obviously there is a deep-seated malaise for any employee to say that.

Senator Stewart: If these are not your words, what do you think they meant? You quote them. What do you think they meant?

Ms. Craig: Perhaps Mr. McIntosh could give you an example in the area of staffing or promotions. Go ahead, Mr. McIntosh.

Mr. McIntosh: I do not want to go in-depth in any particular case, but there have been examples fairly recently of decisions made by senior managers to staff positions that suggest that other than the most qualified professionals filled the jobs. The sense amongst the employees when they see that happening is to question the integrity of the senior manager who is making that particular decision. What is his agenda? It is not necessarily to get the best qualified person in that job, but perhaps it is to get someone who will be easy to get along with or who can deal with some other agenda that may not be known. There is that suspicion. That is what we get into, in this area of integrity. That is how I would interpret it. That is what we encounter in dealing with our members on a daily basis, this suspicion and cynicism. These are very negative factors that detract from the ability of an employee to do his very best, as he wants to do.

Senator Stewart: I agree that if that kind of uneasiness and suspicion prevails it could have a very corrosive effect.

[Traduction]

The Chairman: Thank you. We have approximately twenty minutes left . . .

Le président: Vous avez fini, Sénateur Stewart, ou voulez-vous poser une dernière question?

Le sénateur Stewart: Je suivrai vos conseils et je m'en tiendrai à une dernière question.

Dans sa déclaration d'ouverture, le témoin a cité une référence que je n'ai pas notée en détails. Si j'ai bien compris, vous souscrivez à la conclusion du Conseil de perfectionnement des ressources humaines, un groupe constitué de sous-ministres, selon laquelle «les employés doutent de l'intégrité des gestionnaires».

De quelle intégrité doutent-ils? Pensez-vous que les gestionnaires sont malhonnêtes? De quelle façon manquent-ils d'intégrité?

Mme Craig: Je ne pourrais pas vous le dire car ce n'est pas moi qui ai fait ce sondage. C'est ce que le sondage a rapporté.

Le sénateur Stewart: Oui, mais vous souscrivez à cette conclusion.

Mme Craig: Nous nous en sommes servi comme exemple. Je crois que vous et moi comprenons tous les deux que le terme «intégrité» est un terme très fort.

Le sénateur Stewart: Absolument. C'est pourquoi je reviens dessus.

Mme Craig: Il nous a semblé que pour qu'un fonctionnaire fasse ce genre de commentaire, il fallait que le malaise soit profond et il est profond, tout le monde vous le dira.

Le sénateur Stewart: Puisque ce mot ne vient pas de vous, que pensez-vous qu'ils ont voulu dire? Vous avez cité ce terme. Que pensez-vous qu'ils ont voulu dire?

Mme Craig: Monsieur McIntosh pourrait peut-être vous donner un exemple, concernant la dotation ou les promotions. Allez-y, M. McIntosh.

M. Bob McIntosh: Je ne veux pas entrer dans le détail d'un cas particulier, mais nous avons eu récemment plusieurs exemples de décisions prises par des cadres supérieurs en matière de dotation, et où ce n'est pas le professionnel le plus qualifié qui a été choisi pour doter un poste. Quand ce genre de chose se produit, les employés se mettent à douter de l'intégrité des cadres supérieurs qui prennent ce genre de décision. Ils se demandent nécessairement ce qu'ils ont en tête. Ils se disent que si l'on n'a pas choisi la personne la plus qualifiée pour tel ou tel emploi, c'est peut-être parce que l'on préfère engager quelqu'un de plus facile, à moins que ce ne soit pour d'autres raisons inconnues. C'est ce qu'ils se disent. C'est ici qu'intervient cette notion d'intégrité. En tout cas, c'est ainsi que je l'interprète. Dans les contacts quotidiens que nous avons avec nos membres, nous constatons énormément de suspicion et de cynisme. Ce sont là des facteurs très négatifs qui empêchent un employé de faire de son mieux un travail qu'il aime.

Le sénateur Stewart: J'admets que si ce genre de malaise et de climat de suspicion se poursuivait, cela pourrait avoir des effets très négatifs.

[Text]

Senator Simard: You have made many charges questioning the integrity of management. You talk about your members being suspicious of this and that and you make these sweeping statements. This is your brief. I would think that your organization would go beyond just reporting what your membership is saying. You should present cases. You should document the things behind this so-called malaise. Have you analyzed this malaise? Can you tell us the reasons? We have seen the studies and heard about these analyses. Your whole brief is based on that. You are not happy with the legislation that is coming.

Please tell us more than just reporting on this malaise. Tell us what are the reasons. Senator Stewart has done a good job in trying to elicit some information from you. He tried to compare the last 15 years with the previous 25 years. Some of us who are friendly with the government think that perhaps the annual and repeated cuts in the civil service, and so on, have had an effect. Would you tell us if that is the reason? This is your duty.

Mrs. Craig: Of course, cuts never make anybody happy, but we did not talk about that at all. We said that this was a reform process that was given to senior management who caused the problem.

Senator Simard: Tell us who. Back it up.

Mrs. Craig: You know we were not consulted, the employees were not consulted, Members of Parliament were not consulted, the public was not consulted. These men went behind closed doors and decided this is the way to go. We have come here to tell you that it is not a reform process that it is a dictatorial process, it is as simple as that. If you cannot see it and you have looked at the surveys, as you say, you know the morale out there has deteriorated. You know the reform process is not working. You know that. I don't know what else we can say.

Senator Simard: I am asking you to document the reasons. You have talked to your membership. Surely they must have told you the real reasons for this malaise. Perhaps annual budget cuts is one reason, but this is the sort of thing we want to hear.

Mrs. Craig: We asked from the beginning. We went around when Public Service 2,000 was introduced and we asked that our employees be part of the process. We asked to be consulted, seriously consulted. We asked for everybody to become involved because it was very important in that it would be the direction of the future of the public service. What we said would happen happened: The managers went into the back room somewhere and decided that this is what needed to happen. And you expected to turn the public service around? I am very surprised.

Senator Kinsella: Your presentation and testimony is critically important as we take a look at PS 2000. We all seem to

[Traduction]

Le sénateur Simard: Vous avez porté un certain nombre d'accusations et mis en doute l'intégrité des gestionnaires. Vous avez parlé de la suspicion de vos membres. En dehors de ces déclarations fracassantes, j'aimerais Mme Craig, que vous nous disiez ceci. Nous avons votre mémoire. Je suis certain que votre organisme ne se contente pas de se faire l'écho de ce que vos membres vous rapportent. Vous devriez présenter des cas. Vous devriez apporter la preuve des causes de ce soi-disant malaise. Avez-vous analysé ce malaise? Pouvez-vous nous en donner les raisons? Nous avons vu vos études et entendu parler de ces analyses. Tout votre mémoire s'appuie là-dessus. Vous n'êtes pas satisfaite du projet de loi qui s'en vient.

Au lieu de vous faire tout simplement l'écho de ce malaise, pourriez-vous nous en dire plus? Quelles en sont les raisons? Je crois que le Sénateur Stewart s'est efforcé d'obtenir certains renseignements de votre part. Il a essayé de comparer la situation qui prévaut depuis 15 ans à celle que nous connaissions il y a 25 ans. Les membres de notre comité qui sont proches du gouvernement commencent peut-être à penser que les coupures répétées et périodiques auxquelles on procède dans la fonction publique sont peut-être la cause de ce malaise. Pourriez-vous nous dire si c'est le cas? Vous en avez le devoir.

Mme Craig: Il est évident que des coupures ne font jamais plaisir à personne, mais nous n'avons pas parlé de cela. Nous avons dit que le problème tenait au fait que la réforme a été confiée aux cadres supérieurs.

Le sénateur Simard: A qui? Des noms.

Mme Craig: Vous savez très bien que les employés, les députés, le public et nos membres n'ont pas été consultés. Ces gens-là se sont réunis en coulisse et ont décidé de ce qu'il fallait faire. Il ne s'agit pas d'un processus de réforme mais de méthodes dictatoriales. Si vous ne le voyez pas, bien que vous nous dites que vous avez vu les sondages, et bien sachez que la culture n'est plus la même. Vous devez savoir que le processus de réforme ne marche pas. Vous le savez. Je ne vois pas ce que nous pouvons dire d'autre.

Le sénateur Simard: Je vous demande des preuves sur les raisons de ce malaise. Vous avez rencontré vos membres. Ils vous ont certainement dit quelles étaient les causes de ce malaise. Les restrictions budgétaires annuelles sont peut-être l'une des causes, mais c'est de cela que nous voulons vous entendre parler.

Mme Craig: Nous leur demandons depuis le début. Lorsque le projet Fonction publique 2000 a été présenté, nous avons demandé que nos employés participent. Nous avons demandé d'être consultés, et consultés de façon sérieuse. Nous avons demandé que tout le monde participe dans la mesure où il s'agit de l'orientation future de toute la fonction publique, ce qui est très important. Ce que nous avions prévu s'est produit: les gestionnaires se sont réunis en coulisse et ont décidé de ce qu'il fallait faire. Vous croyez que c'est comme cela que l'on va réformer la fonction publique? Cela me surprendrait.

Le sénateur Kinsella: Votre présentation et vos témoignages sont extrêmement importants pour notre étude de FP 2000.

[Text]

share the view that what the Prime Minister set out to do was important.

Mrs. Craig: Absolutely.

Senator Kinsella: Let us talk about that process. Did your group not contribute to any of the task force?

Mrs. Craig: We were invited by the task forces to come before them, that is true. We actually went to all of them. Some of them we went to several times. We prepared briefs and gave them to them. We were never consulted. For all our briefs nothing was ever returned to us to state that there was another opinion. We wanted to exchange ideas every time we went. There was never any exchange of ideas.

Senator Kinsella: Which task force did you appear before more than once?

Mrs. Craig: We went to the one on classification and the one on staffing more than once, and several others.

Senator Kinsella: Let us take the one on staffing, which is obviously something of direct and immediate interest to your membership as it is to all of us. How many hours did you spend with that particular task force?

Mr. McIntosh: You have picked a good example because the height of our frustration was with the staffing task force. We met with that group one morning, probably for two or three hours. We expressed our considered opinions about the problems of the staffing process in the federal public service. We had some positive comments from a couple of members of the task force to the extent that, yes, there may be a problem there and, yes, there may be a problem as we expressed it. However, the task force report was produced much later and there was no further contact with us.

I might add that the first contact was initiated about the institute. The whole PS 2000 was rolling and President Craig had to write to the Prime Minister and ask to be contacted concerning these PS 2000 task forces. In any event the staffing task force report was produced some weeks later. When we looked through that report there was absolutely no comment in it that reflected the kinds of opinions that we were putting forward. At least one would have expected an opinion, "Well, we heard an opinion from the institute on this particular point but for these reasons we do not accept it."

Senator Kinsella: The next think that happened was the production of the report.

Mr. McIntosh: The PS 2000 white paper was released on December 12, 1990.

Senator Kinsella: When you examined that report there were not some areas in it, if not in the staffing area somewhere else, that you had discussed? Yes or no.

Mr. Walling: To reply to your question, very minor things ended up in the report. Our biggest disappointment goes back

[Traduction]

Nous semblons tous d'accord pour reconnaître que le premier ministre s'est lancé dans un projet ambitieux.

Mme Craig: Tout à fait.

Le sénateur Kinsella: Revenons sur ce processus. Vos membres n'ont fait partie d'aucun groupe de travail?

Mme Craig: Nous avons été invités à exprimer notre point de vue devant les groupes de travail, c'est vrai. Nous les avons tous rencontrés. Parfois plusieurs fois. Nous avons rédigé des mémoires que nous leur avons fait parvenir. Nous n'avons jamais été consultés. On ne nous a jamais renvoyé de mémoire en développant une opinion différente. Nous voulions échanger des idées chaque fois que nous les rencontrions. Il n'y a jamais eu d'échange d'idées.

Le sénateur Kinsella: Quel est le groupe de travail que vous avez rencontré plusieurs fois?

Mme Craig: Nous avons rencontré plusieurs fois le groupe de travail sur la classification et plusieurs autres.

Le sénateur Kinsella: Parlons de vos rencontres avec le groupe de travail sur la dotation, lequel représente un intérêt direct et immédiat pour tous vos membres tout comme pour chacun d'entre nous. Combien d'heures avez-vous passé avec ce groupe de travail?

M. McIntosh: Vous avez choisi un bon exemple car c'est avec le groupe de travail sur la dotation que nous nous sommes sentis le plus frustrés. Nous avons rencontré ce groupe un matin pendant deux à trois heures, probablement. Nous lui avons fait part de nos opinions sur les problèmes que pose le processus de dotation au sein de la fonction publique fédérale. Un ou deux membres de ce groupe de travail ont émis certains commentaires positifs et ont reconnu que, peut-être, effectivement, il y avait un problème ici ou là. Cependant, c'est bien longtemps après cela que le groupe de travail a fait paraître son rapport. Nous n'avons plus eu d'autre contact avec lui.

Je voudrais ajouter que c'est tout d'abord pour parler de l'Institut que nous nous sommes rencontrés. Comme le projet 2000 allait de l'avant, le président Craig a décidé d'écrire au premier ministre pour lui demander de le contacter au sujet des groupes de travail chargés du projet FP 2000. Quoi qu'il en soit, le groupe de travail sur la dotation a publié son rapport quelques semaines plus tard. Lorsque nous avons lu ce rapport, nous avons constaté qu'il n'avait absolument pas été tenu compte de nos opinions. On aurait pu s'attendre à y trouver une phrase du genre: «Nous avons interrogé l'Institut sur ce point, mais pour telle et telle raison, nous n'avons pas retenu son opinion.»

Le sénateur Kinsella: L'étape suivante a donc été la publication du rapport.

M. McIntosh: Le Livre Blanc sur FP 2000 a été publié le 12 décembre 1990.

Le sénateur Kinsella: Quand vous avez examiné ce rapport, vous avez constaté qu'aucune des opinions que vous aviez exprimées à propos de la dotation, par exemple, n'avait été reprise. C'est bien cela? Ou non.

M. Walling: Pour répondre à votre question, je dirais que l'on a retrouvé un certain nombre de choses mineures dans le

[Text]

to 1984. Mr. Mulroney, the then Leader of the Opposition, had written the professional institute and said that if the Progressive Conservatives ever became the government all these issues that are involved in PS 2000—classification, staffing, the pension fund—would become negotiable. When he announced on December 12, 1989 that he was putting PS 2000 into effect, we said, “Okay, he is going to live up to what the letter said.” However, none of that was in the white paper, after all the presentations we had made to all the task forces. Where was the commitment by the Prime Minister?

Mrs. Craig: The staffing was a big disappointment to us. There were very minor changes and we never received any feedback on some of our more pressing concerns about staffing. We would like to have at least been told that this would not work for such and such reasons. We would like to have had some kind of consultation, not being asked to come down and give a brief and then go home and wait and then told, This is how it is going to be.”

Senator Kinsella: You used the word “negotiations”, which might conjure up almost the collective bargaining model, which is not what this issue is about.

Mrs. Craig: We have would used the word “consultation.”

Senator Kinsella: You validly raised the question and, in my mind, it came out as follows: is there a cultural bias in the preparation of the report? I heard your argument.

Mrs. Craig: I would say that you are right on.

Senator Kinsella: Is there also an adversarial dynamic operating between the professional employees and the managers?

Mr. McIntosh: That is a very good question you raise. Certainly many of our members aspire to become managers at some point or another; some of them are performing certain managerial functions. It is not by nature that they wish to be confrontational. In a collective bargaining relationship, what PS 2000 did in many areas that affect terms and conditions of employment was to hand the job to one side of the bargaining relationship, the employer. Would they hand the unions the same opportunity to write the rules? No, that does not cross anyone's mind. They should not have done the same thing with the senior managers. In our opinion they should have either been allowed a meaningful consultative process by which they come to a consensus on changes that both sides can live with or, in the alternative, have an objective third party which does not have an interest in either camp but simply has a commitment to establishing good labour relations in the public service.

Senator Kinsella: Precisely. This Standing Committee of the Senate is looking at this area. Perhaps one of the reasons we

[Traduction]

rapport. Notre plus grande déception remonte à 1984. M. Mulroney, alors leader de l'Opposition, avait écrit à l'Institut professionnel en lui disant que si le Parti progressiste conservateur était un jour porté au pouvoir, toutes ces questions visées par le projet FP 2000—classification, dotation, fonds de pensions—seraient négociables. Quand il a annoncé le 12 décembre 1989 le lancement du projet FP 2000, nous nous sommes dit: «Bon, il va faire ce qu'il a promis dans sa lettre.» Cependant, lorsque le Livre blanc a été publié, nous avons constaté que rien de ce que nous avions proposé aux groupes de travail n'avait été pris en compte. Où sont passés les engagements du premier ministre?

Mme Craig: La question de la dotation a été pour nous une énorme déception. Des changements très mineurs seulement ont été apportés et nous n'avons jamais reçu de réaction aux propositions qui nous tenaient le plus à coeur en matière de dotation. Nous aurions aimé que l'on nous dise, au moins, que cela ne pourrait pas marcher pour telle et telle raison. Nous aurions voulu être consultés, au lieu d'être convoqués à présenter un mémoire pour nous entendre dire de rentrer chez nous et d'attendre de voir ce qui se passe.

Le sénateur Kinsella: Vous avez employé le terme de «négociations», terme qui risque d'évoquer le modèle des négociations collectives, ce dont il n'est pas question ici.

Mme Craig: Nous aurions préféré utiliser le terme de «consultation».

Le sénateur Kinsella: Je trouve que la question que vous avez posée est tout à fait pertinente et si je vous ai bien compris, elle peut se résumer en ces termes: un préjugé culturel a-t-il présidé à l'élaboration du rapport. J'ai écouté vos arguments.

Mme Craig: C'est exactement cela.

Le sénateur Kinsella: Pourrait-on dire qu'il existe une sorte de dynamique de la confrontation entre les employés professionnels et les gestionnaires?

M. McIntosh: C'est là une très bonne question. Certes, bon nombre de nos membres aspirent à devenir des gestionnaires un jour ou l'autre et certains exécutent déjà des fonctions de gestion. Ils ne choisissent systématiquement la confrontation. Si l'on fait une analogie avec une situation de négociations collectives, ce qui s'est passé avec le projet FP 2000, c'est que dans de nombreux domaines qui touchent les conditions d'emploi, les responsabilités de la réforme ont été confiées à l'une des parties à la négociation collective, à savoir l'employeur. Pensez-vous qu'on aurait donné aux syndicats la même opportunité de définir les règles du jeu? Jamais de la vie, personne n'aurait pu imaginer cela. Et bien, on n'aurait pas dû s'adresser aux cadres supérieurs. Selon nous, on aurait dû amorcer un processus de consultation véritable destiné à permettre aux deux parties d'en arriver à un consensus sur les changements à apporter. Sinon, on aurait pu recourir à une tierce partie objective, dénuée de tout intérêt dans l'un ou l'autre camp mais déterminée à instaurer de bonnes relations de travail dans la fonction publique.

Le sénateur Kinsella: Justement, notre comité permanent du Sénat étudie cette question. Il se peut que l'une des raisons

[Text]

wanted to look at it is that we do not have the same interests as a party to the employment process. I am looking at it from an organizational standpoint as an organizational study. I am wondering whether these various participants are bringing a little bit of bias to their contribution, including, quite frankly, your own institute, otherwise or you would not be serving the interests of your members.

Let me turn quickly to another area. I was glad you raised the issue of morale because I have raised it a few times with other witnesses. Indeed one senior witness, a witness with many years in public administration, testified that over his many years—and I cannot remember whether it was 20 or 30 years—the question of morale was always there. This is an extremely serious matter. If morale is not good, the people of Canada are not being well served. Yet perhaps this phenomenon is always there, so I will put my question to you in the following manner. On a comparative basis would you say that the public service of Canada has lower or higher morale than the public service of my province of New Brunswick?

Mrs. Craig: Right now in the province of New Brunswick the morale is not very good.

Senator Kinsella: Have you done comparative studies?

Mrs. Craig: We have groups of members down there and it is not so good right now.

Senator Kinsella: In the province of Ontario is the public servant's morale higher or lower than the public servant's morale in the public service of Canada?

Mr. McIntosh: We do not have hard evidence on that. To answer that question fairly, we would have to undertake a survey, the same survey applied to these different samples from these public sectors.

Senator Kinsella: I will finish with one question, Mr. Chairman, and that is the process. Do you see Public Service 2000 as an ongoing process, or do you see Public Service 2000 as a process that is finite, that ends at a certain period of time?

Mrs. Craig: No, we see it as an ongoing process and it will become very critical if certain things move forward as they are moving forward. It will affect the public service for years and years to come and it is not easy to change these things. This was set out only two years ago to reform the public service and what we are trying to tell you the best way we can is that it is not doing the job. It is not going to reform it. It is going to change a lot of rules, but sadly it is not going to reform the Public Service.

The Chairman: Senator Marsden followed by Senator Eyton.

[Traduction]

pour laquelle nous avons souhaité étudier cette question c'est que nous n'avons pas les mêmes intérêts que les parties concernées par le processus d'emploi. Je me place du point de vue de l'organisation. C'est l'organisation que nous étudions. Je me demande si les différents participants n'ont pas les uns et les autres certains préjugés. D'ailleurs, si vous n'aviez aucun préjugé, vous ne pourriez pas servir les intérêts de vos membres.

Permettez-moi de passer rapidement à un autre domaine. Je suis heureux que vous ayez parlé du moral car j'ai à plusieurs reprises interrogé nos autres témoins là-dessus. D'ailleurs, l'un des témoins principaux qui a comparu devant notre comité et qui a passé de nombreuses années dans l'administration publique a témoigné qu'au cours de sa carrière—et je ne me rappelle plus si c'était 20 ou 30 ans—la question du moral s'est toujours posée. C'est une question extrêmement grave. Si le moral n'est pas bon, la population du Canada ne sera pas bien servie. Pourtant, peut-être que c'est là un phénomène inévitable et je voudrais donc vous poser ma question de la façon suivante. Par comparaison, diriez-vous que les fonctionnaires de la fonction publique du Canada ont un moral moins élevé ou plus élevé que les fonctionnaires de ma province, le Nouveau-Brunswick?

Mme Craig: Le moral n'est pas très bon non plus à l'heure actuelle au Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Kinsella: Est-ce que vous avez fait des études comparatives?

Mme Craig: Nous représentons plusieurs groupes de fonctionnaires de cette province et ce n'est pas très brillant.

Le sénateur Kinsella: En Ontario, le moral des fonctionnaires est-il plus élevé ou plus bas que dans la fonction publique du Canada?

M. McIntosh: Nous n'avons pas de preuve irréfutable là-dessus. Pour pouvoir répondre à cette question de façon juste, il faudrait que nous fassions le même sondage auprès des mêmes échantillons de fonctionnaires de ces deux fonctions publiques.

Le sénateur Kinsella: Je terminerai par une question, Monsieur le président, sur la procédure suivie. Pensez-vous que Fonction publique 2000 soit une procédure permanente ou pensez-vous que c'est plutôt une procédure ponctuelle qui prendra fin à un moment donné?

Mme Craig: Non, nous pensons que c'est une procédure permanente et la situation deviendra très critique si certaines des modifications proposées sont adoptées. Elles auront des répercussions pendant des années et des années pour la fonction publique et il ne sera pas facile ensuite de changer ces choses. Cela ne fait que deux ans que l'on essaie de réformer la fonction publique et ce que nous nous efforçons de vous dire de notre mieux c'est que ça ne marchera pas. Il n'y aura pas de réforme. Un grand nombre de règles vont être changées mais la fonction publique ne sera pas réformée, et c'est très regrettable.

Le président: Le Sénateur Marsden, suivi du Sénateur Eyton.

[Text]

Senator Marsden: I am following essentially on Senator Kinsella's question. Can you give us an example of a project in which the process has worked properly?

Mr. Walling: In PS 2000, we are talking about the process?

Senator Marsden: No, not necessarily PS 2000. You have all been in the public service for some time. Can you say there is a failure here, as you have said to us this evening, that senior management has done it behind closed doors, that you have not been consulted? Can you give us an example of a project in which you properly consulted, in which there was some happier outcome where you were more satisfied with how things were done over the years?

Mr. McIntosh: That is another good point. Once you are outside the collective bargaining relationship, obviously those conditions of employment that were determined through a collective bargaining relationship that ended in an agreement were successful, more or less. We accepted them. That is also true in the adjunct to collective bargaining that exists in the public service called the National Joint Council. But once you get into other forms of consultation then you really rest at the discretion of management. Senior managers are different. Some are better than others; some have better understanding. Quite often it is not so much the problem with the Deputy Minister as it is with his immediate subordinates, the ADMs and the directors general, who do not have an appreciation for the cultural changes, attitudinal changes that I am sure you have heard from other witnesses, even from the PS 2000 secretariat that are needed if this is going to exist.

To come up with a specific example outside of the formal collective bargaining relationship would be anecdotal. I can point to a couple of Deputy Ministers who are a little more open and there appears to be a willingness to talk about issues. This is relatively new and we are seeing how people are reacting right now as we say in our questions and our points that we wanted to engage in consultation. Some deputies are interested and others are less so, but it is really anecdotal.

Senator Eyton: Mr. Chairman, I am rather new at this and sitting here tonight I find it exceedingly depressing. I am glad that the project is PS 2000 because at the rate we appear to be going we will need all of the remaining years to implement much in the way of change.

I really come from, and I suppose I am still part of, the corporate world, and if any of our companies rated the kind of support or the kind of morale that you refer to in your submission tabled tonight, we would make a lot of change. I suspect some of it would be management, but I suspect an awful lot of it would be the employees themselves, because an enterprise in the public or the private sector cannot carry on with the kind of morale that you are describing, with 40 per cent or more who are unhappy with their role and their job. I am more used to numbers like the reverse of what you mentioned here. You may get 8 or 9 or 10 per cent.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: J'aimerais revenir sur la question du Sénateur Kinsella. Pourriez-vous nous donner un exemple d'un projet qui ait réussi?

M. Walling: Est-ce que vous voulez parler de la procédure de FP 2000?

Le sénateur Marsden: Non, pas nécessairement de FP 2000. Cela fait un certain temps que vous êtes dans la fonction publique. Vous nous avez donné ce soir un exemple d'échec. Vous nous avez dit que les cadres supérieurs avaient agi en coulisse et que vous n'aviez pas été consultés. Pourriez-vous nous fournir un exemple d'un projet pour lequel vous avez été consultés de manière satisfaisante, où les résultats obtenus ont été meilleurs et où vous estimez que l'on a procédé comme il le fallait?

M. McIntosh: Voilà un autre élément positif. Une fois que les négociations collectives sont terminées, on peut considérer que les nouvelles conditions d'emploi qui ont été négociées sont plus ou moins une réussite. Nous les acceptons. On peut en dire autant des décisions prises par le Conseil national mixte, organisme de la fonction publique qui sert à compléter les négociations collectives. Cependant, en dehors de ces deux formes de consultation, vous dépendez vraiment de la bonne volonté de la direction. Il y a toutes sortes de cadres supérieurs. Certains sont meilleurs que d'autres. Certains comprennent mieux les choses. Bien souvent, ce n'est pas tellement avec le sous-ministre qu'il y a des difficultés mais plutôt avec ses subordonnés immédiats, les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux qui ne comprennent pas toujours les changements de culture et d'attitude dont d'autres témoins, et peut-être du secrétariat de FP 2000 vous ont certainement parlé, et qui sont nécessaires pour qu'il y ait véritablement une réforme.

Vous citer un exemple précis en dehors du cadre officiel des négociations collectives serait purement anecdotiques. Je pourrais vous citer un ou deux sous-ministres qui sont peut-être un peu plus ouverts et qui semblent plus prêts que d'autres à dialoguer. C'est un phénomène relativement nouveau et nous voyons aujourd'hui comment les gens réagissent lorsque nous indiquons dans nos questions et nos arguments que nous aurions voulu être consultés. Certains sous-ministres sont intéressés par ce que nous disons et d'autres le sont moins mais cela est purement anecdotique.

Le sénateur Eyton: Monsieur le président, je suis relativement nouveau-venu au sein de votre comité et je trouve extrêmement déprimant d'être assis ici ce soir. Je suis heureux que ce projet s'intitule FP 2000, parce que au rythme où nous semblons aller, nous aurons bien besoin des années qui nous séparent de l'an 2000 pour accomplir quoi que ce soit.

Je suis issu du monde des affaires et je suppose que je continue d'y appartenir. S'il régnait dans l'une ou l'autre de nos entreprises une ambiance et un moral aussi bas que celui que vous décrivez dans le mémoire que vous avez déposé ce soir, nous nous hâterions de changer beaucoup de choses. Je suppose qu'il faudrait apporter des changements au niveau de la direction, mais je suppose qu'il faudrait également apporter des changements au niveau des employés eux-mêmes. En effet, qu'il s'agisse du secteur privé ou public, une entreprise ne peut pas fonctionner avec un moral aussi bas que celui que vous décrivez, avec 40 p. cent ou davantage de ses employés qui sont

[Text]

Mrs. Craig: I would say that is true out in the private sector. You would not make comparisons, that's for sure.

Senator Eyton: I would say in my experience, even within companies within our group that are troubled, we would have a better measure of good morale than you refer to.

I think you have said in your submission that you support PS 2000 and you support the change that is implicit in that, and you were in fact enthusiastic and pleased with the program. Change requires a whole lot of ingredients. It requires commitment and competence and an imagination and the freedom to use that imagination. However, it also requires communication, and it requires flexibility on the part of the parties that are involved there.

I look at page 12 of your submission and I see a chilling statement. I recognize that in any process where there are two people or two sides, the fault is never on one side entirely, it should be shared. I think your submission makes a good point. It hammers it aggressively. Essentially, it serves the purpose of beating up on management and questioning their motives and their competence, and the process that they have put into play. It says nothing at all about your own role in that. I look at page 12, and I see a chilling response. This was a prepared answer, which I think makes it even more chilling to me. The statement is:

Union leaders owe no allegiance to senior managers but, on the contrary, are responsible to their members. The unions are the only legitimate agents of the employees that may express their views and establish structures to facilitate ongoing employee input.

Well, I would have thought it would be pretty hard, given an attitude like that, to have the kind of cooperation, the kind of dialogue, that you claim you want to have.

I say that all by way of background. In fact, I am coming to two questions. The first is a pick up. I think it was implied at least by Senator Stewart, and I guess it was asked expressly by Senator Marsden. What we are wrestling with here is, "What do we do?" I mean, it is one thing to attack. It is one thing to be critical. However, we are trying to get to some place where we do something.

The question is what to do, and there are several ways in which you can determine what to do. One of them is to look at a successful example. If you see a successful example, then you analyze why it was successful and how it worked, and then you can imitate that, and you can imitate it by two and then by four and then by eight, and suddenly you have got something going for you. That is very common.

I find it remarkable that within the public service, and the hundreds of thousands of people who are there, that you have not come with an example of how you want this process to work. I find that remarkable. Surely in the length and breadth of this country and within the public service there is an exam-

[Traduction]

mécontents de leur rôle et de leurs fonctions. J'ai davantage l'habitude qu'on me cite des chiffres qui sont à l'inverse de ce que vous avez cité ici. En général, j'entends plutôt parler de 8, de 9 ou de 10 p. cent de mécontents.

Mme Craig: C'est sans doute vrai pour ce qui est du secteur privé. Il est impossible de faire des comparaisons, c'est certain.

Le sénateur Eyton: D'après mon expérience, même quand les entreprises ont traversé des périodes difficiles, je ne crois pas que le moral ait été aussi bas.

Vous avez dit dans votre mémoire que vous étiez favorables au projet FP 2000 et aux changements que ce projet suppose. Vous avez même dit que ce programme vous avait enthousiasmé. Un tas d'ingrédients entrent dans la composition du changement, et notamment l'engagement, la compétence, l'imagination et la liberté de se servir de cette imagination. Cependant, le changement passe aussi par la communication et exige de la souplesse de la part de toutes les parties en cause.

Ce que je lis à la page 12 de votre mémoire me fait froid dans le dos. J'admets que dans n'importe quel processus qui implique deux personnes ou deux parties, la faute n'est jamais entièrement d'un seul côté et elle devrait être partagée. Votre argument est valable mais je le trouve plutôt agressif. En fait, vous vous en prenez à la direction et vous mettez en question ses motifs, sa compétence et les procédures mises en place. Vous ne dites rien de votre rôle à vous. Ce que je lis à la page 12 me fait froid dans le dos. On trouve cette réponse d'autant plus inquiétante qu'elle a été préparée. Voici:

Les dirigeants syndicaux n'ont pas d'obligation envers les cadres supérieurs mais, au contraire, ils relèvent directement de leurs membres. Les syndicats sont seuls habilités à exprimer les vues de leurs membres et à établir les structures nécessaires à la diffusion de leurs commentaires.

Je ne vois pas très bien, avec ce genre d'attitude, comment vous pourriez susciter le genre de coopération et de dialogue que vous prétendez souhaiter.

Je dis cela en guise d'introduction car en fait j'aimerais vous poser deux questions. J'aimerais premièrement revenir sur ce que j'ai pris pour un sous-entendu dans la question qu'a posée le Sénateur Stewart. Le Sénateur Marsden a été plus précis. La question que nous nous posons tous, je crois est la suivante: «Que pouvons-nous faire?» C'est bien beau d'attaquer et de critiquer. Cependant, il faut bien faire quelque chose.

La question est la suivante: quoi faire? Il y a plusieurs moyens de déterminer ce que l'on peut faire. On peut par exemple s'inspirer d'un modèle qui a réussi. On peut se demander pourquoi tel ou tel modèle a réussi, comment il a marché et ensuite s'en inspirer, et l'imiter. Si on l'imité une fois, deux fois, quatre fois, huit fois, tout d'un coup on se rend compte que les choses marchent. C'est très fréquent.

Il est remarquable qu'au sein de la fonction publique qui compte des centaines de milliers de fonctionnaires, vous ne pouviez pas nous citer un seul exemple dont vous aimeriez vous inspirer. C'est surprenant. Je suis certain que quelque part dans ce grand pays et dans cette grande fonction publique, il

[Text]

ple that we can look at and hold onto and say, "Okay, let us try to work with that."

Secondly, I think what is positive out of this is that you somewhere said you support PS 2000. What you are talking about now is the process. How do we get to there. The mission is okay. Based on my experience, unions in fact are responsible for, I would say, working conditions and compensation. I think someone referred to those as the terms of employment, but I would make it narrower, more focused than that. I would say working conditions and compensation of the individual employees. Management, I think by definition, are responsible for mission. This, you say, is a cooperative effort. They are certainly responsible for budgets, and they are certainly responsible for operations within the context of collective agreements where they apply, and so on.

I guess what I would like, if we do not have an example, is for you to speculate with me at least how, in the context that you have described and with the role of the union as you see it, you can engender the kind of communication, the kind of exchange, the kind of cooperation that you apparently want. I mean, I want somebody to tell me how. I don't want to hear, "They are wicked. They are badly motivated. They are self-serving." That does not do anything. What I am trying to do is get to a better place.

Mrs. Craig: Doug, you wanted to answer that, did you not? Come up and answer.

The Chairman: Please identify yourself.

Mr. Doug Heath, Chairman, Commerce Officer Group, Chairman, Group Advisory Council: I am Doug Heath. I am chairman of the Commerce Officer Group, and also chairman of the Group Advisory Council at the Institute.

I work in industry, science and technology, and I deal quite a bit with the private sector. We see change taking place in the private sector, as that change is taking place all over the world.

I would just like to set something straight. You understand that in the public service we are dealing in a very authoritarian structure and have for many years, I guess since the end of the war, which was the sort of philosophy that was adopted by the private sector and government related, I guess, to the military experience during the war and has been carried on for year after year after year.

However, times are changing now. They are changing all over the world, and they are changing in the private sector where they are finding that employees and management have to sit down together and work out the problems. Those that do, and we can name many companies that do this, have been quite successful. I guess one of the major ones is Xerox in Canada. That is very successful. They have broken down the authoritarian structure, and they have come up with more of a participative type of management style.

This is what has created the problems within the departments. They recognize this, and so you are saying, "What is the solution to this?" One of the departments that has had

[Traduction]

existe un exemple dont nous pourrions nous inspirer et nous servir de modèle.

Deuxièmement, l'élément positif qui ressort de tout cela c'est que vous vous déclarez favorables à FP 2000. C'est la procédure que vous contestez. Quoi faire? Notre mission est claire. D'après mon expérience, je sais que ce sont les syndicats qui sont responsables de ce que j'appellerai les conditions de travail et la rémunération. Quelqu'un a fait allusion aux conditions d'emploi. Quant à moi, je voudrais préciser davantage les choses et je parlerai donc plutôt de conditions de travail et de rémunération des fonctionnaires. Par définition, la direction est responsable de la mission. Vous dites que cela exige un effort de coopération. Dans la mesure où nous avons organisé ces audiences, on peut dire que nous nous sommes chargés de la mission, avec bien d'autres personnes encore. La direction est responsable des budgets et bien sûr des opérations, dans le contexte des conventions collectives en vigueur, etc.

Si vous n'avez pas d'exemples à nous donner, j'aimerais que vous nous fassiez une description du type de communication, d'échanges et de coopération que vous souhaiteriez et du rôle que vous verriez votre syndicat jouer. Je veux que vous me parliez de cela. Je ne veux plus entendre que ce sont les autres qui agissent mal, qui n'obéissent pas aux bons motifs et qui poursuivent leurs propres intérêts. Cela ne nous mène à rien. J'essaie d'avancer.

Mme Craig: Doug, vous vouliez je crois répondre à cette question. Allez-y. Vous pouvez répondre.

Le président: Pourriez-vous vous identifier?

M. Doug Heath, président du Groupe du Commerce et président du Conseil consultatif des groupes: Je m'appelle Doug Heath. Je suis le président du Groupe du Commerce et également du Conseil consultatif des groupes à l'Institut.

Je travaille au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et j'ai souvent affaire au secteur privé. Nous assistons à de nombreux changements dans le secteur privé et ces changements sont perceptibles dans le monde entier.

Il y a quelque chose que j'aimerais vous dire assez directement. Quand nous parlons de la fonction publique, nous devons admettre que nous avons affaire à une structure très autoritaire, et ce depuis de nombreuses années, je dirais depuis la fin de la guerre. L'idéologie adoptée à l'époque par le secteur privé et le gouvernement s'inspirait des expériences militaires vécues pendant la guerre et elle s'est perpétuée année après année.

Cependant, les temps sont en train de changer. Ils sont en train de changer dans le monde entier et dans le secteur privé, qui se rend compte que les employés et la direction doivent discuter et trouver ensemble les solutions aux problèmes. Les entreprises qui l'ont compris et je peux vous en citer plusieurs, sont celles qui ont le mieux réussi. Au Canada, le succès le plus éclatant est celui de Xerox. Cette compagnie a su se débarrasser d'une structure autoritaire et adopter un style de gestion beaucoup plus participative.

C'est de là que viennent les problèmes des ministères. Ils l'admettent, d'ailleurs, et vous demandent ce qu'ils doivent faire. La Société canadienne d'hypothèque et de logement est

[Text]

some success in this is Central Mortgage and Housing, as used as an example of working with employees.

We at the Institute have decided to respond to this. We are approaching the departments and saying, "Look, let's sit down and have some meaningful dialogue. We will work out what the problems are within the department, but sit down with us and work with us to resolve those problems. If we see certain things in the PS 2000 that are going to create a problem, let's discuss it and see if we can resolve this."

This has been our approach. One of the things I have to sort of laugh about is that one of the deputy ministers responsible for service to clients had a report that we all endorsed as being the best thing since sliced bread. It said all the right things: "Work with employees. They are very valued. If you work with them and they have input, then you will have success in responding to your clients, which is what the private sector has been saying."

That being said, we went to the Deputy Minister and said, "Look, let's set up this consultation." Do you know what his answer was? "No." So you begin to wonder where you stand in this whole process and whether you doubt—

Mrs. Craig: The integrity.

Mr. Heath: ... the integrity of managers. Mind you, there are some who are quite willing to work because they understand the problem. They understand that they have to make these changes, just as is happening in the private sector.

We have companies coming in and explaining to us this new philosophy that they are working on. Part of it has stemmed from the way Japan has operated with its employees. They have a mighty successful economy, I will tell you. In Japan, public servants are highly recognized and appreciated.

Mrs. Craig: And respected.

Mr. Heath: When you are told that you are fat and lazy and when you hear, "Those bureaucrats in Ottawa don't do anything," let me tell you it is hard to take. We understand the problems. All we want to do is sit down and work together. It will take a long time because you have to change a mind-set. You don't change a mind-set overnight, it can take years. What we want is the opportunity to do it. We are having some problems and we have some concerns with what has gone on to date.

I hope that answers your question.

The Chairman: We will hear from Senator Stewart and then close off the debate with our witnesses. If we need more clarification from them, then they can come back.

Senator Stewart: Mr. Chairman, a great deal of emphasis has been placed on the process here, and the defects in the process. I for one accept, with apologies to McLuhan, that in this case the process is to a very great extent the product.

[Traduction]

l'un des ministères qui a remporté un certain succès en collaborant avec ses fonctionnaires.

À l'Institut, nous avons décidé de réagir. Nous sommes en train de contacter les ministères et nous leur proposons de dialoguer avec nous de façon significative, afin que nous travaillions ensemble à identifier et à résoudre les problèmes. Si nous estimons que certains aspects du projet FP 2000 vont créer des difficultés, nous proposons d'en discuter pour voir si nous pouvons trouver des solutions.

Voici l'approche que nous avons adoptée. J'aimerais vous raconter une anecdote qui me fait sourire. L'un des sous-ministres responsables du service à la clientèle a présenté un rapport que nous avons tous appuyé et que tout le monde a appuyé comme étant le meilleur rapport jamais présenté. Ce rapport formulait les bonnes recommandations. «Travaillez avec vos employés. Ils sont très estimés. Si vous travaillez avec eux et si vous leur permettez de participer, vous pourrez répondre avec succès à votre clientèle. Telle est la leçon que nous devons tirer de l'expérience du secteur privé.»

Forts de cela, nous sommes allés voir le sous-ministre et nous lui avons demandé de fixer la date des consultations. Savez-vous ce qu'il nous a répondu? «Pas question». On finit par se demander à quoi on sert et à douter de ...

Mme Craig: L'intégrité.

M. Heath: ... l'intégrité des gestionnaires. Remarquez qu'il y en a qui sont tout à fait prêts à collaborer, parce qu'ils comprennent le problème. Ils comprennent que ces changements sont nécessaires, tout comme ils sont nécessaires dans le secteur privé.

Nous avons invité des entreprises à venir nous expliquer leur nouvelle philosophie. Une partie de cette nouvelle philosophie tient à la façon dont les employés sont traités au Japon. Je peux vous dire que l'économie du Japon est plutôt prospère. Au Japon, les fonctionnaires sont hautement reconnus et appréciés.

Mme Craig: Et respectés.

M. Heath: Quand on vous répète à longueur de journée que vous êtes gros et paresseux et quand vous entendez que les bureaucrates d'Ottawa ne font rien de bien, et bien sachez que c'est difficile à accepter. Nous comprenons les problèmes. Tout ce que nous voulons, c'est rencontrer les cadres supérieurs et collaborer avec eux. Cela prendra du temps parce qu'il faut changer les mentalités. On ne peut pas changer les mentalités du jour au lendemain. Cela peut prendre des années. Nous voulons qu'on nous donne la possibilité de le faire. Nous sommes confrontés à certains problèmes et nous déplorons la façon dont les choses se sont faites jusqu'ici.

J'espère que cela répond à votre question.

Le président: Nous allons donner la parole au Sénateur Stewart avant de clore le débat. Si nous voulons obtenir d'autres précisions, nous pouvons toujours reconvoquer ces témoins.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, on a beaucoup parlé des méthodes ici et ce sont les méthodes que l'on a accusées. Dans certains cas, et je m'excuse ici auprès de McLuhan, les méthodes et le produit fini sont pratiquement la même chose.

[Text]

Going beyond that, could I ask the witnesses to give us two or three specific examples of how Public Service 2000 would be different if the process had been the process that they recommend as compared to what it now is. I don't ask them to do that now. I ask them to go away, think it over, and then give us a considered answer to the question.

The Chairman: You may forward the answer to the committee.

Mrs. Craig: We will answer that question. We appreciate the opportunity to be able to do so.

The Chairman: Thank you very much.

Mrs. Craig: We also appreciate the opportunity to be here. Thank you very much, Mr. Chairman.

The Chairman: We will now move to the other group of witnesses. It is our pleasure to have with us representatives from the Economists', Sociologists' and Statisticians' Association.

We have with us Mr. William Krause, the President, and Mr. Marvin Gandal, the Executive Secretary.

I understand, Mr. Krause, that you have opening remarks to make.

Mr. William Krause, President, Economists', Sociologists' and Statisticians' Association: Yes, I have a brief statement that I would like to make, and then I would like to turn the microphone over to my colleague Marvin Gandal, who will go over our brief in more detail.

Let me assure you, members of the committee, that ESSA generally supports initiatives designed to improve the federal bureaucracy. We desire a cost-effective public service, improved service to the public, a patronage-free work environment, and a public service which extends employee bargaining rights to ensure fair employment practices, labour peace, and appropriate compensation standards.

Unfortunately, PS 2000 will achieve none of these objectives. In fact, elements of PS 2000 are contrary to the attainment of these objectives.

Our principal concern with this exercise is its attack on the merit principle and its attempt to remove from professionals and administrators their rights to associate and bargain collectively.

As you are aware, the merit principle demands that the best-qualified individual be appointed to a position and that the best be decided through a competitive process comparing a group of individuals against an objective job-related standard. For more than two decades, this principle, defended by appeals processes and by the courts, has given the public the assurance of the best possible service and, more importantly, protection from patronage, favouritism and the abuse of power. It has also provided federal government employees the basis for some belief that the system is fair and that they are treated as equally as possible.

[Traduction]

En dehors de cela, j'aimerais demander aux témoins de nous donner deux ou trois exemples précis de ce que serait aujourd'hui la Fonction publique 2000 si l'on avait tenu compte de leurs recommandations pour ce qui est des méthodes à suivre. Je ne leur demande pas de répondre à cette question maintenant. Je voudrais qu'ils y réfléchissent et qu'ils nous fournissent une réponse documentée.

Le président: Vous pourrez faire parvenir votre réponse au comité.

Mme Craig: Nous répondrons à cette question. Nous vous remercions de nous donner l'occasion de le faire.

Le président: Merci beaucoup.

Mme Craig: Nous vous remercions également de nous avoir entendus. Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Nous allons maintenant donner la parole à l'autre groupe de témoins. Nous avons le plaisir d'avoir parmi nous les représentants de l'Association des économistes, sociologues et statisticiens.

Nous avons parmi nous M. William Krause, président et M. Marvin Gandal, secrétaire-exécutif.

Je crois savoir, M. Krause, que vous avez une déclaration d'ouverture à faire.

M. William Krause, président, Association des économistes, sociologues et statisticiens: J'ai en effet une brève présentation à vous faire, mais je donnerai ensuite la parole à mon confrère Marvin Gandal, qui reviendra plus en détails sur notre mémoire.

Permettez-moi de vous assurer, messieurs les membres du comité, que l'AESS appuie de façon générale les initiatives qui visent à améliorer la bureaucratie fédérale. Nous souhaitons que la fonction publique fédérale soit plus rentable, qu'elle offre un meilleur service au public, qu'elle soit dénuée de tout favoritisme et qu'elle confère à ses fonctionnaires le droit de négocier afin de garantir des pratiques d'emploi justes, des relations de travail paisibles et des normes acceptables en matière de rémunération.

Malheureusement, FP 2000 n'atteindra aucun de ces objectifs. Certains des éléments de ce projet vont d'ailleurs à l'encontre de ces objectifs.

Ce que nous déplorons avant tout c'est que FP 2000 s'attaque au principe du mérite et s'efforce de retirer aux administrateurs et aux professionnels le droit de s'associer et de négocier collectivement.

Comme vous le savez, le principe du mérite exige que les candidats les plus qualifiés soient choisis pour un poste et que les meilleurs soient désignés par voie de concours, ce concours étant organisé entre plusieurs personnes évaluées par rapport à des normes professionnelles objectives. Pendant plus de 20 ans, ce principe, défendu par les cours et par des procédures d'appel, a garanti les meilleurs services possibles au public et surtout l'a protégé contre le favoritisme, l'abus de pouvoir et le népotisme. Ce principe a également convaincu les employés du gouvernement fédéral que le système était juste et qu'ils étaient traités le plus également possible.

[Text]

What is being proposed is the replacement of the system with a new system which no longer requires the appointment of the best-qualified individual. Under this system, managers may appoint whomever they feel will perform the job competently and will meet the needs of the organization or the long-term needs of the public service. Clearly there can be no meaningful appeals process. In substance this change alone will revert public service to what we perceive as PS 1900, a time long ago when managerial authority was absolute.

This exercise, PS 2000, will enshrine autocracy in the work place and permit the abuse of authority. Clearly, such destruction of the merit principle can only lead to the public perception that advancement in the public service will largely be predetermined. Ultimately, public workers will feel powerless and frustrated in their attempts to develop careers.

On the question of collective bargaining rights, we are particularly concerned about management proposals which will lead to the denial of bargaining rights for perhaps up to tens of thousands of professional civil servants. In the end, organizations such as ESSA will be denied the experience and wisdom of the senior members. Ultimately, we may see more radical unionized civil service as senior professionals are, one by one, excluded from collective bargaining.

This is, of course, not the first attempt to restrict collective bargaining rights.

We are amazed how the Government of Canada, as a signatory to the conventions of the ILO, those conventions which protect the rights of employees to collectively bargain, can propose at the same time to restrict these rights at home. Clearly PS 2000 will erode those gains which both the public and civil service have realized since 1967 with the passage of the Public Service Employment Act. However, this should come as no surprise. Unlike previous attempts at reforming the civil service, this effort was exclusively management dictated. In the final analysis, management has asked Parliament to create a civil service where management authority will be nearly absolute.

Parliament has long been mindful of the axiom that absolute power corrupts absolutely. We urge you and all to act to protect both the public interests and the rights of federal employees.

I would now ask that Marvin Gandall go over with you elements of the brief that we submitted.

The Chairman: Will you please be careful about going too fast, because we have interpretation and we have the reporters here, too.

Mr. Marvin Gandall, Executive Secretary, The Economists', Sociologists' and Statisticians' Association: As you can see from our submission, we tried to respond directly to the very useful questions posed to us by the research director. I would like to lead you briefly through the document,

[Traduction]

Ce que l'on propose ici c'est de remplacer ce système par un nouveau système qui n'exige plus que ce soit les personnes les mieux qualifiées pour un poste qui soient choisies. En vertu de ce nouveau système, les gestionnaires peuvent nommer quiconque semble capable d'exécuter avec compétence telle ou telle tâche et répondre aux besoins de l'organisation ou aux besoins à long terme de la fonction publique. Dans ces conditions, il ne saurait bien sûr exister de procédure d'appel significative. Ce changement seul va ramener la fonction publique canadienne à ce que l'on pourrait appeler FP 1900, c'est-à-dire à l'époque où l'autorité des gestionnaires était absolue.

Le projet FP 2000 va consacrer l'autocratie en milieu de travail et autoriser les abus de pouvoir. Une telle destruction du principe de mérite ne peut pousser le public à juger que toute promotion au sein de la fonction publique sera largement prédéterminée. En dernière analyse, les fonctionnaires se sentiront impuissants et frustrés dans leur volonté de faire une carrière.

En ce qui a trait aux droits à la négociation collective, nous craignons particulièrement que les propositions concernant la direction entraînent l'aliénation des droits à la négociation collective de dizaines de milliers de fonctionnaires professionnels. Des organisations comme l'AESS risquent de se voir dépouiller de l'expérience et de la sagesse de leurs membres les plus anciens. Au fur et à mesure que les professionnels occupant les échelons supérieurs seront, l'un après l'autre, exclus de la négociation collective, nous risquons en définitive d'assister à une radicalisation du syndicalisme dans la fonction publique.

Ce n'est bien sûr pas la première fois que l'on s'efforce d'amoindrir les droits à la négociation collective.

Nous sommes très surpris de ce que le Gouvernement du Canada, signataire des conventions de l'OIT, conventions qui visent à protéger les droits des employés à négocier collectivement, puisse simultanément envisager de restreindre ces droits sur son territoire. Il est évident que le projet FP 2000 va diminuer les gains que l'adoption de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique en 1967 a permis au public comme à la fonction publique de réaliser. Cependant, cela ne devrait pas nous surprendre. Contrairement aux tentatives précédentes de réforme de la fonction publique, cette initiative a exclusivement été dictée par la direction. En fin de compte, c'est la direction qui a demandé au Parlement de créer une fonction publique au sein de laquelle son pouvoir serait presque absolu.

Le Parlement s'est toujours rallié au précepte qui veut que le pouvoir absolu corrompe de façon absolue. Nous vous prions instamment d'agir pour protéger à la fois les intérêts du public et les droits des employés fédéraux.

J'aimerais maintenant demander à Marvin Gandall de revenir avec vous sur certains éléments du mémoire que nous vous avons présenté.

Le président: N'allez pas trop vite, s'il-vous-plait, pensez aux interprètes et aux procès-verbalistes.

M. Marvin Gandall, secrétaire-exécutif, Association des économistes, sociologue et statisticien: Comme vous l'avez vu dans notre mémoire, nous avons essayé de répondre directement aux questions très utiles qui nous ont été posées par le directeur de la recherche. J'aimerais passer brièvement en

[Text]

touching on the main points, and then answer any follow-up questions that you might have.

The first question on page 1 asks the effect of person-year decontrol and comprehensive operating budgets on employees. As you can see by our answer, we feel the effects would be adverse in the sense that they would inevitably pressure line managers to save on labour costs, primarily through the downward reclassification of positions, through greater use of term and part-time employees and outside contractors, through more frequent recourse to the various forms of dismissal, and through speed-up by clamping down on overtime.

We are aware, of course, that a strong segment of the public might see this as being very much in its interests, but we think that is an erroneous assessment because it overlooks the increased costs which will accrue through an increase in wasteful contracting-out, through a deterioration in the quality of the work force and the effectiveness of government programs which will inevitably result from using more intermittent term and part-time help, through higher training and overhead costs resulting from an increasing inability to recruit and retain skilled labour in competition with the private sector, and finally, through a discontented and restive employee population, which will result in a higher incidence of labour conflict, absenteeism, and lower productivity. So the effect of all this, in our view, will be to more than negate the labour savings presumed by the architects of Public Service 2000.

Question 2 on page 3 asks about the effects of a reduction in the number of job classifications. Our answer to that, in brief, is that we do not have any problem with that in principle, but we are very concerned about the ancillary uses to which the restructuring may be put by management in view of the fact that we are prohibited by law from negotiating staffing and classification safeguards for our members.

For example, we believe that reclassification, whatever its intrinsic merits, may very well encourage favouritism and administrative patronage in staffing, and we are also concerned that the new system could be used to unfairly prevent employees from receiving full value for the work they perform.

The arguments surrounding each of these points are technical in nature. We have alluded to these in our paper, and we would be glad to elaborate on them further if you wish in the question period.

Suffice it to say that both management and ourselves, as we note in our paper, anticipate more employee grievances as a result of the new classification system contemplated by PS 2000. You will note at the bottom of page 4, that what we are seeking in order to prevent abuse in this area is the right to

[Traduction]

revue ce document avec vous, pour en souligner les points essentiels. Je répondrai ensuite aux questions que vous voudrez bien me poser.

La première question, page 1, porte sur les conséquences qu'auront sur les fonctionnaires l'établissement de budgets unitaires de fonctionnement et la suppression du contrôle des années-personne. Comme vous pouvez vous en rendre compte d'après notre réponse, nous estimons que ces conséquences seront néfastes, dans la mesure où elles exerceront inévitablement des pressions sur les gestionnaires des opérations, ces derniers s'efforçant de réduire les coûts de la main-d'œuvre: premièrement en reclassifiant les postes à la baisse, deuxièmement en faisant davantage appel aux employés à temps partiel, aux intérimaires et aux entrepreneurs extérieurs, troisièmement en recourant plus souvent aux différentes possibilités de congédiement et quatrièmement en accélérant les cadences grâce à la réduction du temps supplémentaire.

Nous sommes bien sûr très conscients du fait qu'une partie importante du public y verra peut-être son intérêt. Cependant, nous estimons que c'est là une évaluation erronée de la situation dans la mesure où il n'est pas tenu compte de l'augmentation des coûts qu'entraîneront le gaspillage afférent à la sous-traitance, la détérioration de la qualité de la main-d'œuvre et de l'efficacité des programmes gouvernementaux, avec comme corollaire inévitable le recours à un nombre toujours plus grand d'auxiliaires à temps partiel et intérimaires, l'augmentation des coûts de formation et des frais généraux imputables à l'incapacité croissante de recruter et de garder des spécialistes sollicités par le secteur privé et finalement le mécontentement et l'insécurité de la population des fonctionnaires, avec comme conséquence l'augmentation de l'incidence des conflits de travail et de l'absentéisme et la baisse de la productivité. A notre avis, tout cela ne fera que réduire à néant les économies de main-d'œuvre promises par les architectes du projet Fonction Publique 2000.

La question 2, page 3, porte sur les effets qu'auront les réductions prévues pour plusieurs classifications d'emploi. Disons pour résumer que nous n'avons rien à redire à ce principe, sauf que nous nous demandons avec inquiétude à quelles fins la restructuration pourra être utilisée par la direction, sachant que la loi nous interdit de négocier des garanties en matière de dotation et de classification pour nos membres.

Nous croyons par exemple que la reclassification, indépendamment de ses mérites intrinsèques, risque d'encourager le favoritisme et le népotisme administratif au niveau de la dotation. Nous redoutons également que le nouveau système puisse être utilisé pour empêcher injustement les employés d'être pleinement rémunérés pour le travail qu'ils effectuent.

Les arguments que nous faisons valoir sur chacun de ces points ont un caractère technique. Nous les avons évoqués dans notre mémoire et nous serons heureux de les développer si vous le désirez pendant la période des questions.

Contentons-nous de dire, comme nous le soulignons dans notre mémoire, que notre association ainsi que la direction peuvent s'attendre à un plus grand nombre de griefs de la part des employés, suite au nouveau système de classification envisagé par FP 2000. Vous remarquerez qu'au bas de la page 4,

[Text]

negotiate, on behalf of our members, the rules governing the reduction of job classifications, the assignment of positions to those classifications, and finally the deployment of employees between those positions.

Question 3 asks what the likely effects of the removal of some professionals from the SM-EX group, from the management category. We think that the effect of this will be counterbalanced by Treasury Board's determination to deprive professionals of their bargaining rights by other means. We have already alluded to the legislative provision which would accomplish this. The paper discusses the nature of the provision and the history behind it in more detail, but I appreciate I cannot go into that here because of the terms of reference of the committee.

I would draw to your attention as Parliamentarians, however, that previous similar attempts by Treasury Board to legislatively threaten the bargaining rights of professionals have been criticized by the International Labour Organization as a violation of collective bargaining conventions to which Canada is a signatory, and if the government persists I think we can anticipate the same result here.

Is there a problem of morale in the public service, asks question 4? Undeniably there is. That was driven home with a vengeance to the public last summer. It is something that has progressively become apparent to us since downsizing and the effect that has had on employee conditions. Employee morale certainly has not been helped, in our view, by what we might describe as the ideological bull-headedness of the present government.

Does PS 2000 address the problem? Yes, it does at the rhetorical level, but the policies being proposed by the managers, however sincere their motivation—and we do not doubt their sincerity or their integrity—the policies which they are proposing will, as our paper points out, only exacerbate the situation, only deepen the morale problem that currently exists.

That leads us to question 5 concerning the implications of PS 2000 for the merit principle which—as our president has pointed out, and we are sure many others have as well, our colleagues certainly from the Institute have mentioned it—is the most dangerous part of the whole exercise that we are currently engaged in. We have been trying and we will continue to try to show that our interest as employees and the public interest, which you represent, coincide on the issue of the merit principle and the need to protect it from management manipulation.

You will see from this submission and our previous material on Public Service 2000 that we have concentrated most of our attention on this issue.

In brief, our analysis is that the staffing changes being proposed by management are an attempt to turn the clock back to

[Traduction]

nous demandons le droit de négocier au nom de nos membres les règles gouvernant la réduction des classifications d'emploi, l'affectation des postes dans ces classifications et enfin la mutation des employés d'un poste à l'autre, afin de prévenir les abus dans ces domaines.

La question 3 porte sur les effets qu'aura vraisemblablement l'élimination de la catégorie de la direction de certains professionnels du groupe SM-EX. Nous pensons que ces effets seront contrebalancés par la détermination du Conseil du trésor de priver par d'autres moyens les professionnels de leurs droits à négocier. Nous avons déjà fait allusion à la disposition législative qui permettrait d'atteindre ce but. Nous discutons plus en détails dans notre mémoire de l'historique et de la nature de cette disposition, ce que je ne peux pas faire ici dans la mesure où cela ne relève pas du mandat de votre comité.

J'aimerais cependant attirer votre attention de parlementaires sur le fait que le Conseil du trésor a déjà tenté par le passé de menacer, par des voies législatives, les droits des employés professionnels à négocier, et que ces tentatives ont été critiquées par l'Organisation internationale du travail qui y a vu une violation des conventions signées par le Canada en matière de négociations collectives. Si les gouvernements persistent, je pense que nous pouvons nous attendre à semblables conséquences.

Existe-t-il actuellement un problème de morale dans la fonction publique, demande la question 4? Incontestablement. Je crois que le public s'en est rendu compte l'été dernier et qu'il en a nourri un certain esprit de vengeance. Nous avons progressivement pris conscience de la chute du moral de la fonction publique depuis qu'il a été décidé de réduire les effectifs, avec tout ce que cela a eu comme conséquences pour les conditions de vie et de travail des employés. En outre, le moral des fonctionnaires n'a pas été aidé par ce que nous pourrions appeler l'obstination idéologique de l'actuel gouvernement.

Le projet FP 2000 s'attaque-t-il au problème? Oui, en théorie, mais les politiques qui sont proposées par les gestionnaires, quelle que soit la sincérité de leur motivation—et nous ne doutons ni de leur sincérité ni de leur intégrité—les politiques proposées ne feront, comme nous l'indiquons dans notre mémoire, qu'exacerber les choses et aggraver le problème de moral qui existe à l'heure actuelle.

Cela nous amène à la question 5, laquelle porte sur les conséquences de FP 2000 pour le principe du mérite. Comme notre président l'a indiqué et beaucoup d'autres avec lui, nous en sommes certains, nos confrères de l'Institut l'ont pour leur part signalé, c'est là la partie la plus dangereuse de l'exercice auquel nous sommes en train de nous livrer. Nous nous sommes efforcés et nous continuerons d'essayer de montrer que le principe du mérite est le point de convergence de nos intérêts en tant qu'employés et des intérêts du public que vous représentez. Il est donc nécessaire de protéger le principe du mérite contre toutes les manipulations de la direction.

Vous verrez dans ce mémoire ainsi que dans les précédents documents que nous avons rédigés sur l'initiative FP 2000, que nous avons concentré toute notre attention sur cette question.

En résumé, nous estimons que les modifications proposées par la direction en matière de dotation sont une tentative de

[Text]

the days when management staffed positions free from oversight from Parliament and the courts. It was an unregulated environment, as we point out in our submission, that was a breeding ground for political and bureaucratic patronage.

Pages 9 and 10 also spend considerable time on the role of the Public Service Commission. We have never had any illusions about the role of the PSC as a protector of employee rights in this area, for reasons which we explain with reference to the history and purpose of the commission.

Suffice it to say that we have no problem with concentrating the staffing power with the employer; that is, with Treasury Board acting on behalf of the departments, as in the private sector and as Public Service 2000 is proposing. Our difficulty is that Treasury Board is proposing to import only one-half of the private sector model. It wants to give managers full freedom to staff, as in any large corporation, but it is not prepared to allow its unions to negotiate collective agreement protections against arbitrary and unfair use of this new freedom by management.

The public, and with respect, you as their representatives, have a deep interest in this issue and we have tried to show why in our answer to the last question which asks us what we are prepared to do to see that PS 2000 works.

If I may, sir, I will close by reading from the last page of the document because I think it captures the essence of our position. The question is:

Although PS 2000 is primarily a management-driven exercise, what is the role of the unions in ensuring the achievement of its principal goal, namely improved service to the public without increased costs?

Our answer is that it is clear from what we have said that we do not view the principal goal of PS 2000 as "improved service to the public without increased costs," although again we do not doubt that the architects of the exercise are sincere in believing this will be the outcome. In our view the changes being proposed in staffing and collective bargaining are already leading to serious problems with employee morale, which will inevitably be expressed in labour conflict, recruitment and retention problems and further deterioration in the quality and delivery of public services.

Our opposition to the essential thrust of PS 2000 should not be dismissed simply as union scare mongering and narrow defence of our members' interest. Our members' interest in this case is deeply intertwined, as we have said, with the public interest.

It should be noted that the present system of labour management relations was introduced in 1967 in response to many of the problems which we fear will reappear if that system is

[Traduction]

revenir à l'époque où les postes étaient dotés par la direction, sans aucun contrôle du Parlement et des cours. Comme nous le signalons dans notre mémoire, on ne parlait pas alors de réglementation et c'était un terrain rêvé pour le favoritisme politique et bureaucratique.

Les pages 9 et 10 exposent longuement le rôle de la Commission de la fonction publique. Nous ne nous sommes jamais fait d'illusion sur le rôle que peut jouer la CFP pour protéger les droits des employés dans ce domaine, pour des raisons qui tiennent à l'histoire et à la mission de la commission.

Contentons-nous de dire que nous ne nous opposons pas à ce que le pouvoir de dotation soit concentré entre les mains de l'employeur, c'est-à-dire du Conseil du trésor, lequel agit au nom des ministères, comme c'est déjà le cas dans le secteur privé et comme le propose l'initiative Fonction publique 2000. Ce que nous déplorons, par contre, c'est que le Conseil du trésor envisage de n'adopter qu'à moitié le modèle du secteur privé. Le Conseil du trésor veut donner pleins pouvoirs aux gestionnaires en matière de dotation, comme cela se fait dans les grandes entreprises, mais il n'est pas prêt à autoriser les syndicats à négocier des conventions collectives pour protéger leurs membres contre l'utilisation arbitraire et injuste par la direction de ses nouveaux pouvoirs de dotation.

Le public et vous-mêmes en tant que représentants du public, êtes très concernés par cette question, et nous avons tentés d'expliquer pourquoi dans la réponse que nous avons faite à la dernière question, qui nous demande ce que nous sommes prêts à faire pour assurer le succès de l'initiative FP 2000.

Si vous me le permettez, monsieur, je conclurai en lisant un extrait de la dernière page de ce document qui me semble refléter l'essentiel de notre position. La question est la suivante:

Bien que Fonction Publique 2000 soit un exercice principalement contrôlé par la gestion, quel rôle les syndicats jouent-ils dans la réalisation du principal objectif, c'est-à-dire l'amélioration du service au public sans augmentation des coûts?

D'après ce que nous vous avons dit plus tôt, il est clair que pour nous le principal objectif de FP 2000 n'est pas «l'amélioration du service au public sans augmentation de coûts», bien que nous ne doutions pas de la sincérité des architectes de cette initiative. Selon nous, les modifications proposées en matière de dotation et de négociation collective suscitent déjà et susciteront à l'avenir des problèmes graves de moral, problèmes qui se traduiront inévitablement par des conflits de travail, par des difficultés de recrutement et de rétention des employés et par une nouvelle dégradation de la qualité et de la prestation des services au public.

Notre opposition à l'objectif essentiel de l'initiative FP 2000 ne devrait pas être considérée comme une manifestation d'alarmisme ou la volonté étroite de défendre les intérêts de nos membres. Comme nous l'avons dit, les intérêts de nos membres et ceux du public sont ici étroitement liés.

Signalons que l'actuel système des relations de travail a vu le jour en 1967, en réponse à un grand nombre de problèmes qui, croyons-nous, réapparaîtront si ce système est démantelé.

[Text]

dismantled. In the absence of collective bargaining and staffing rules in respect of competition and appeal, the public service was plagued by wildcat strikes, low morale and productivity, high turnover and bureaucratic patronage. An examination of *Hansard* during that period will reveal that these concerns were very much on legislators' minds and guided their deliberations.

To therefore ask how we are prepared to assist what we would describe as a retrograde management-driven exercise designed to reverse the gains which employees made in 1967, and we would add the public, is akin to asking if one is still beating one's wife. We have repeatedly insisted throughout this presentation that many of the management changes being sought, in particular the restructuring of bargaining units and more rapid deployment of personnel, could be accomplished with our cooperation and with due regard for equity if bargaining were extended to classification and staffing. This is the only practical way of ensuring that the interests of management, employees and the public remain in balance as we enter the Twenty-First Century. We are hoping Parliament, in its deliberations on the legislation which it will be confronting, will come to adopt this perspective as well.

The Chairman: Thank you.

Senator Marsden: I would like to thank the witnesses. I think your brief is extremely clear, helpful and unambiguous.

I would like to ask you two questions which go a little behind the questions that you have answered in your brief. Let us assume, as you have, goodwill and a desire to improve the public service. The whole intent of Public Service 2000 was presumably to try to do just exactly that.

Do you think that the nature of the problems facing the Canadian Public Service are more what I will call materialist or more ideological? That is to say, do you think that the kind of problems that are facing an institution like the public service at the present time have to do with, for example, global economic changes, which mean that national governments can no longer carry out a lot of the ideas that are embodied in their policies because these issues extend beyond national boundaries and there is no other system of government available? That would be what I would call a materialist side of this. Or do you think that the real problem lies with an attempt to move market-driven private sector objectives into what is essentially a non-market situation?

Mr. Krause: You have asked a tough question and we are certainly not going to have all the answers to that one. We have no complaint really with the private sector model. We have no problem with managers managing, attempting to fulfil their mandate within their resources and get the best possible product to the public. What we seek is a level playing field so that we can negotiate on our members' behalf those areas such as classification and deployment, the areas which we are pre-

[Traduction]

Avant l'avènement des négociations collectives et avant l'adoption de règles sur les concours et les procédures d'appel en matière de dotation, la fonction publique se caractérisait par un nombre élevé de grèves sauvages, par une productivité et un moral bas, par un haut taux de roulement et par le favoritisme bureaucratique. L'examen du *Hansard* pendant cette période révèle que tous ces problèmes préoccupaient les législateurs et qu'ils ont inspiré leurs délibérations.

En conséquence, nous demander de quelle façon nous pouvons contribuer à ce qui nous semble être un exercice rétrograde dicté par la gestion et destiné à réduire à néant les gains que les employés et, pensons-nous le public également, ont réalisé en 1967, revient à demander à un homme s'il continue de battre sa femme. Nous avons répété avec insistance pendant notre exposé que la majorité des changements demandés à la gestion, et en particulier la restructuration des unités de négociation et le déploiement plus rapide du personnel, pourraient être accomplis avec notre coopération et dans un esprit d'équité, à condition d'étendre les négociations collectives à la classification et à la dotation. C'est le seul moyen pratique de garantir la prise en compte équilibrée des intérêts de la gestion, des employés et du public, à l'aube du 21^e siècle. Nous espérons que le Parlement en viendra à adopter cette perspective, lorsqu'il sera appelé à se prononcer sur le projet de loi dont la Chambre est saisie.

Le Président: Merci.

Le sénateur Marsden: Merci beaucoup. Je voudrais remercier les témoins. J'ai trouvé votre mémoire extrêmement clair, utile et dénué de toute ambiguïté.

J'aimerais vous poser deux autres questions qui vont un peu plus loin que celles auxquelles vous avez répondu dans votre mémoire. Supposons, ce qui est votre cas, que vous aviez la volonté et le désir d'améliorer la fonction publique. Tel est également l'objectif de l'initiative Fonction Publique 2000.

Pensez-vous que les problèmes auxquels est confrontée la fonction publique canadienne sont davantage d'ordre matérialiste ou idéologique? Je veux dire, pensez-vous que les problèmes auxquels est confrontée une institution comme la fonction publique à l'heure actuelle tiennent davantage, par exemple, aux changements de l'économie mondiale, ce qui voudrait dire que les gouvernements nationaux ne peuvent plus faire triompher les idées sur lesquelles s'appuient leurs politiques, dans la mesure où ils sont confrontés à des questions qui dépassent les frontières nationales et où il n'existe pas d'autre mode de gouvernement? C'est ce que j'appellerai la vision matérialiste des choses ou plutôt, pensez-vous que le problème réel soit imputable à la volonté d'imposer des objectifs inspirés du marché et du secteur privé à une situation qui est essentiellement une situation où il n'existe pas de marché?

M. Krause: C'est une question difficile et nous ne détenons certainement pas toutes les réponses. Nous n'avons vraiment rien à redire au modèle du secteur privé. Nous ne nous opposons pas à ce que la gestion soit confiée aux gestionnaires et à ce qu'ils ne s'efforcent de remplir leur mandat et d'offrir les meilleurs services possibles au public, dans les limites des ressources dont ils disposent. Ce que nous demandons, c'est que les règles soient les mêmes pour tout le monde, de façon à ce

[Text]

cluded from negotiating. We think that if we could negotiate those areas we could probably dispense with the Public Service Commission itself and have it replaced by a parliamentary oversight committee. We would run a far more efficient and effective public service and we could deliver the quality service the public needs. By the way, a good whistle-blowing legislation package would help as well. It would keep everyone honest.

Mr. Gandall: Your question is a good one, and I am not simply reciprocating the compliment. As our president has answered, it is a difficult question. I suppose in some ways the answer is both. There are real institutional pressures bearing down on the public service, particularly political ones, in this country at the present time. I am speaking here of devolution. We have to come to grips with that and respond to it and we are currently in the process of trying to do that as an organization. And there is, of course, the general discrediting of government as an institution for delivering services or for involving itself in the economy. We have been witness to global changes in that regard over the past several years; the dramatic changes in eastern Europe, the feelings of people with respect to large bureaucracies and so on, and we have to take that into account, and we do. So there are certain institutional pressures bearing down on us.

But on the other hand, I think the ideological component of this exists too. It has clearly existed for the past five years. I believe we have in place now a government that sometimes appears to be driven more by ideology than by any pragmatic consideration of what is right for the country and what is right for the public service.

You have to look in particular at the whole contracting out policy, at the explosive growth of contracting out in the public service, much of which is wasteful in our opinion. We were not asked to, and we did not, bring forward examples of wasteful contracting out but we would refer you to the brief that we presented to your counterpart committee, the House of Commons Standing Committee on Public Accounts in July of 1990. One of our locals made a presentation about how contracting out was not cost effective with respect to delivery of services at Health and Welfare.

That particular study was cited by the Commons committee. We cannot go into detail here, but to me the contracting out issue, this ideological dogmatic commitment to privatization simply for the sake of privatization, and not taking into account its practical effect on the delivery of service, is a major part of our problem as well. To conclude, we have to address this at two levels.

Senator Marsden: I have just one more question, if I may, and it relates to the issue of merit. Certainly for all of my lifetime, merit has been the issue. Merit is not an unambiguous concept. From a feminist point of view merit has often been

[Traduction]

que nous puissions négocier au nom de nos membres dans des domaines comme la classification et le déploiement, ce qui nous est interdit. Si la négociation peut être possible dans ces domaines, nous pourrions sans doute nous passer de la Commission de la fonction publique et la remplacer par un comité parlementaire, qui serait chargé de surveiller les choses. La fonction publique serait beaucoup plus efficace et efficiente et nous pourrions offrir au public le service de qualité dont il a besoin. À ce propos, une bonne loi d'arbitrage serait peut-être également utile aussi. Cela garantirait l'honnêteté de tout le monde.

M. Gandall: Votre question est très valable et je ne suis pas en train de vous retourner le compliment. Comme notre président vous l'a dit, c'est une question difficile. Je suppose que c'est les deux à la fois. La fonction publique canadienne subit à l'heure actuelle des pressions institutionnelles, et particulièrement politiques, réelles. Je parle ici de la dévolution. Nous devons nous attaquer à ce problème et y répondre. Notre association est en train de travailler à cela. Il y a également la question de la perte de crédibilité du gouvernement dans son ensemble, en tant qu'institution capable de fournir des services ou de participer à l'économie. Nous assistons depuis quelques années au niveau mondial à des modifications radicales. Nous devons tenir compte des changements spectaculaires qui sont intervenus en Europe de l'est et de l'évolution des sentiments des populations à l'égard des grosses bureaucraties etc. Nous subissons incontestablement des pressions institutionnelles.

Par ailleurs, il existe aussi une dimension idéologique, qui se manifeste clairement depuis cinq ans. Le gouvernement en place semble parfois obéir davantage à une idéologie qu'à des considérations pragmatiques relatives aux intérêts du pays et de la fonction publique.

L'actuelle politique de sous-traitance du gouvernement en est un exemple probant. La croissance explosive de la sous-traitance dans la fonction publique est souvent, à notre avis, source de gaspillage. Nous n'allons pas citer d'exemples d'un tel gaspillage et on ne nous en a pas demandés, mais nous aimerions faire référence au mémoire que nous avons présenté en juillet 1990 à votre homologue, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des Communes. L'une de nos sections locales a fait un exposé prouvant que la sous-traitance des services de Santé et bien-être social Canada n'était pas un exercice rentable.

Cette étude a été citée par le comité de la Chambre des Communes. Sans entrer ici dans le détail de cette étude, il me semble que cette question de la sous-traitance représente l'essentiel de notre problème, dans la mesure où elle traduit un parti-pris dogmatique et idéologique en faveur de la privatisation pour la seule privatisation, sans tenir compte de la dimension pratique de la prestation des services. Pour conclure, je dirais que nous devons nous attaquer aux problèmes à ces deux niveaux.

Le sénateur Marsden: J'aimerais vous poser une autre question sur le mérite. Pendant toute mon existence, la question du mérite a été au centre de tous les débats. Le mérite n'est pas un concept dénué d'ambiguïté. Les féministes vous diront que

[Text]

worked against, as you know. You are no doubt familiar with one of the most amazing statements about organizational shift coming from Drucker, who predicts that organizations will look like hospitals, symphony orchestras or universities in the next 15 or 20 years of management style. Third, in your field you are no doubt aware of the fairly old literature about the underlying problems of the scientists in the organization.

There is a clear difference of what constitutes merit between research people and people who are trying to direct things. So my question is, to what extent are you reevaluating the measurable of the concept of merit to suit the modern time or the contemporary period?

Mr. Gandall: On the issue of merit, we have always defined it, and the courts have defined it and the public service employment currently defines it, as the relative examination of somebody's qualifications. In other words, if there is a position to be filled, you look at the person in relation to other people in your organization and you select the best qualified. That is the case universally. It is the case in the private sector.

The issue for us right now, the issue raised by Public Service 2000, is whether that traditional concept of merit, which we submit is still valid, should still apply in the public service. The new definition of "merit" that has been developed would assess individuals not in relation to other individuals but simply in terms of their qualifications, their background and experience. I realize we cannot talk about the legislation here, but that is finding expression in the legislation.

Now, that is a radical sea change. Once you are a manager, and you do not have to justify that somebody is the best-qualified employee in your organization with reference to people with other qualifications, then that opens the road to all kinds of favouritism. It is not a moral judgment that we are making. It is simply a practical consequence of just allowing a manager to say, "I select you for this position because I think you are the best qualified, and I do not have to take anybody else into account."

Senator Marsden: I am not disagreeing on that point at all. Let me speak entirely from a feminist point of view. When you say "look at other people in the organization," most of us do not fit. I recognize that some of the words you are using are traditional, but they will not necessarily move the public service forward. I wonder whether you have done any work on reconceptualizing the concept of merit and who is the best qualified and what constitutes qualification?

Mr. Krause: With respect to your feminist perspective, I have had 23 years of experience in the civil service prior to assuming this position. The organization I came from was Statistics Canada. I spent a good number of years there, about 15. I was quite surprised at the number of intermediate and senior level female managers that we had. In fact, when I left to go

[Traduction]

le principe des mérites a souvent travaillé contre les femmes. Vous avez sans doute entendu parler de la déclaration surprenante qu'a fait Drucker à propos des changements organisationnels. Selon lui, la gestion des organisations va de plus en plus ressembler au cours des 15 ou 20 prochaines années à celle des hôpitaux, des orchestres symphoniques ou des universités. Troisièmement, compte tenu de vos domaines d'activité, vous connaissez sans doute les vieux refrains concernant les problèmes que pose la présence de scientifiques au sein de l'organisation.

Les gens qui font de la recherche et ceux qui essaient de changer les choses se font une idée très différente de ce qu'est le mérite. La question est donc la suivante: dans quelle mesure réévaluez-vous les dimensions quantifiables du concept de mérite, en fonction des nouvelles réalités contemporaines?

M. Gandall: Pour ce qui est du mérite, notre association, les cours et les responsables de l'emploi dans la fonction publique ont toujours défini le «mérite» comme l'examen relatif des qualifications d'un candidat. En d'autres termes, avant de doter un poste, vous devez évaluer un candidat par rapport aux autres candidats disponibles et sélectionner le plus qualifié. Cette définition est universellement reconnue. C'est comme cela que les choses se passent dans le secteur privé.

L'initiative Fonction Publique 2000 nous oblige à nous demander si le concept traditionnel de mérite, qui selon nous est toujours valable, continuerait de s'appliquer à la fonction publique. Selon la nouvelle définition du «mérite», les personnes ne seraient pas évaluées par rapport à d'autres personnes, mais seulement selon leurs qualifications, leur formation et leur expérience. Je sais que nous ne pouvons pas discuter ici de la loi, mais tout cela se trouve noir sur blanc dans le projet de loi proposé.

Cela représente un changement radical. A partir du moment où un gestionnaire n'a plus à prouver que le candidat choisi dans l'organisation est le plus qualifié par rapport aux autres candidats, la porte est ouverte à toutes formes de favoritisme. Ce n'est pas là un jugement moral que nous émettons. La conséquence d'un tel changement c'est qu'un gestionnaire pourra dire: «Je vous ai choisi pour ce poste parce que j'estime que vous êtes le plus qualifié et je n'ai à tenir compte de personne d'autre».

Le sénateur Marsden: Je ne suis pas en désaccord avec vous sur ce point. Permettez-moi de me placer d'un point de vue exclusivement féministe. Vous dites qu'il faut tenir compte des autres personnes dans l'organisation. La majorité des femmes ne sont pas prises en compte. Je sais que certains des termes que vous utilisez sont des termes traditionnels, mais ils ne feront pas nécessairement avancer la fonction publique. J'aimerais savoir si vous avez tenté de conceptualiser différemment la notion de mérite et de définir ce qu'il faut entendre par «qualification» et par «plus qualifié»?

M. Krause: Pour revenir à la perspective féministe, sachez que j'ai passé 23 ans dans la fonction publique avant d'occuper le poste que j'occupe aujourd'hui. J'ai passé environ 15 ans à Statistique Canada. J'ai été surpris par le nombre de femmes qui occupent des postes de cadre intermédiaires et supérieurs. D'ailleurs, lorsque j'ai quitté Statistique Canada, j'ai été rem-

[Text]

elsewhere. I was replaced at a high level by a lady whom I greatly respected. I worked while I was there with other women managers. If anything, I felt that more than lip service was being paid to job equality and the equality of opportunity in that particular department.

However, my concern now is that under the current system, or what is being proposed by PS 2000, we see the potential to erode those gains and roll back the clock. If we can give absolute authority for hiring a manager and he is not accountable, in many cases, if he can deploy people at will, then whatever biases he had, he can now act on them with no redress. That is our concern as bargaining agents.

Mr. Gandall: I think I understand your question now. I did not understand it initially. Let me attempt a response to that. I think what you are suggesting is that we have to redefine the traditional criteria used in appointing people to positions in terms of responsibility, work experience, educational background. There are initiatives in the private sector and the public service in the direction of affirmative action, and we support those.

Senator Marsden: Not only affirmative action.

Mr. Gandall: Well, employment equity and the whole concept of issues bound up with that. We accept the need to redefine the traditional ways in which the qualifications of employees are assessed to take into account the different historic experience that employees bring to the public service.

Senator Marsden: Have you written a paper on it?

Mr. Gandall: We will. We do have positions on that, and we will make them available to the committee.

Senator Marsden: It would be very helpful.

Senator Eyton: I am coming late, so I have just seen these questions, but I have listened intently. Are you suggesting it would be preferable to have more classifications rather than less?

Mr. Krause: No.

Senator Eyton: What you are suggesting is that the present system is about right?

Mr. Gandall: No. There are currently something in the order of 80 to 90 different job classifications and occupational groups.

Senator Bolduc: In the whole civil service?

Mr. Gandall: There are 80 to 90 occupational groups, and they all have their own different levels.

Senator Bolduc: Are we talking about economists or the professional civil service?

Mr. Gandall: We are talking about the entire civil service. There are 80 to 90 different occupational groups, and they all have their own pay and classification levels. We are talking hundreds of levels in dozens and dozens of occupational groups. Admittedly, the public service is the largest organiza-

[Traduction]

placé à un haut niveau par une femme que je respectais beaucoup. À Statistique Canada, j'ai travaillé avec d'autres femmes gestionnaires. Je trouve que dans ce ministère l'égalité d'emploi et l'égalité des chances ne sont pas des vains mots.

Pourtant, je crains que le système proposé et l'initiative FP 2000 nous fassent revenir en arrière et perdre les gains obtenus. Si nous conférons à un gestionnaire un pouvoir absolu en matière d'embauche et s'il n'est pas tenu de rendre compte de ses actes, il pourra muter les gens à volonté et, quoi qu'il fasse, il n'existera aucun recours pour ses employés. En tant qu'agents de négociation, c'est cela qui nous fait peur.

M. Gandall: Je crois comprendre votre question. Je ne l'avais pas comprise au départ. Permettez-moi de répondre. Si je comprends bien, vous nous demandez de redéfinir les critères traditionnellement employés en matière de dotation, c'est-à-dire responsabilités, expérience professionnelle et formation. Le secteur privé et le secteur public ont pris des initiatives en faveur de la promotion sociale et nous les appuyons.

Le sénateur Marsden: Et pas seulement en matière de promotion sociale.

M. Gandall: L'équité en matière d'emploi se rattache à cela. Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de redéfinir les critères traditionnels d'évaluation des qualifications des employés afin de tenir compte des différentes expériences historiques que les employés apportent à la fonction publique.

Le sénateur Marsden: Avez-vous rédigé un document sur ce thème?

M. Gandall: Nous allons le faire. Nous avons pris position là-dessus et nous ferons parvenir nos opinions au comité.

Le sénateur Marsden: Cela serait très utile.

Le sénateur Eyton: Je suis arrivé en retard et je n'ai fait que survoler ces questions, cependant j'ai écouté attentivement ce que vous avez dit. Voulez-vous dire qu'il serait préférable d'avoir davantage plutôt que moins de classifications?

M. Krause: Non.

Le sénateur Eyton: Est-ce que vous trouvez que le régime actuel est satisfaisant?

M. Gandall: Non. À l'heure actuelle, il existe environ 80 à 90 classifications et groupes professionnels différents.

Le sénateur Bolduc: Pour l'ensemble de la fonction publique?

M. Gandall: Il existe 80 à 90 groupes professionnels et il existe pour chacun des niveaux différents de classification.

Le sénateur Bolduc: Vous parlez des économistes ou de l'ensemble des professionnels dans la fonction publique?

M. Gandall: Nous parlons de l'ensemble de la fonction publique. Il y a 80 à 90 groupes professionnels différents et chaque groupe a ses propres niveaux de classification et de rémunération. Cela représente des centaines de niveaux et des dizaines de groupes professionnels. Il faut reconnaître que la fonction publique canadienne est la plus grosse organisation du

[Text]

tion in Canada, but we believe that a consolidation of bargaining units is appropriate. That is not the quarrel we have.

Senator Bolduc: I am not talking about the bargaining unit, but the number of classes of positions.

Mr. Gandall: Yes, the occupational groups.

Senator Bolduc: And you think that 90 is too many?

Mr. Gandall: Yes.

Senator Eyton: Then you would support some reductions in the number of job classifications?

Mr. Gandall: We are on record as supporting them.

Senator Kinsella: On a different topic, what is the fundamental principle upon which you feel there should be a participation in the classification or the reclassification of positions by those whose positions will be reclassified? What is the principle upon which that is argued?

Mr. Krause: The model we see is the one that is in the private sector where there is full and open collective bargaining touching upon classification, deployment, staffing policies and a host of other issues. It is negotiated openly and freely between the employer and the union. All issues are touched upon that affect the welfare of the employees. We think that is the kind of model we would like to see.

Senator Kinsella: Why is that, in your opinion, a good principle to be proceeding with?

Mr. Krause: It prevents the abuse of authority and provides a level playing field.

Senator Kinsella: Good. What is the principle, or is there a principle, for the participation of the person who is managed in the evaluation of the person who is doing the managing?

Mr. Krause: You mean upward feedback?

Senator Kinsella: Yes.

Mr. Krause: Well, I have seen upward feedback programs. Some of it is part of the PS 2000. I have had discussions with some of the deputy ministers seeking to put in place those kinds of programs, and we actually favour those. We have told them that.

Senator Kinsella: How would you see the evaluation of the deputy ministers and the assistant deputy ministers and the DGs being developed whereby the employees are able to participate in setting the standard for the evaluation of those categories and actually inputting into the evaluation?

Mr. Krause: The way that works right now, or the way it is planned on being implemented in some government departments, is that the upward feedback only goes one level. In other words, each supervisor is actually being appraised by those individuals who report directly to him. Generally they are being appraised on the quality of their direction, the degree to which they consult with the employees, and how well the employees feel they are managed. The questioning is fairly specific. It is intended to provide the manager with a guide on

[Traduction]

pays mais nous estimons qu'il faut consolider les unités de négociation. Là n'est pas le problème.

Le sénateur Bolduc: Je ne parlais pas des unités de négociation mais du nombre de catégories de postes.

M. Gandall: Oui, les groupes professionnels.

Le sénateur Bolduc: Vous trouvez que 90 c'est trop?

M. Gandall: Oui.

Le sénateur Eyton: Vous pensez donc qu'il faut réduire le nombre de classifications professionnelles?

M. Gandall: Nous appuyons les classifications professionnelles.

Le sénateur Kinsella: Parlons d'autre chose. Quel est le principe sur lequel vous vous fondez pour affirmer que les personnes dont les postes vont être reclassifiés devraient participer à la classification ou à la reclassification des postes? Sur quel principe vous fondez-vous?

M. Krause: Nous préconisons l'adoption du modèle du secteur privé, à savoir que des négociations collectives ouvertes à tous doivent être tenues pour tout ce qui touche aux politiques de classification, de déploiement et de dotation, entre autres. Ces négociations collectives doivent se dérouler librement et ouvertement entre l'employeur et les syndicats. Toutes les questions ayant une incidence sur le bien-être des employés doivent faire l'objet de négociations collectives. Voilà le genre de modèle que nous aimerions voir adopter.

Le sénateur Kinsella: Pourquoi ce principe vous semble-t-il approprié?

M. Krause: Parce qu'il évite les abus de pouvoir et fixe les mêmes règles pour tout le monde.

Le sénateur Kinsella: Bon. Sur quel principe vous fondez-vous pour affirmer que la personne qui est dirigée doit participer à l'évaluation de celle qui la dirige?

M. Krause: Vous voulez parler de rétroaction de bas en haut?

Le sénateur Kinsella: Oui.

M. Krause: J'ai vu certains programmes de rétroaction de bas en haut. Certains font partie de FP 2000. Je me suis également entretenu avec certains des sous-ministres qui souhaitent mettre en œuvre ce genre de programme. Nous sommes en faveur de tels programmes. Nous le leur avons dit.

Le sénateur Kinsella: Comment pensez-vous que les employés devraient pouvoir participer à l'évaluation des sous-ministres, des sous-ministres adjoints et des directeurs généraux? Comment les employés devraient-ils pouvoir participer à l'élaboration des normes d'évaluation de ces catégories?

M. Krause: Le système actuel, ou plutôt le programme que l'on envisage de mettre en œuvre au sein de plusieurs ministères gouvernementaux, prévoit la rétroaction de bas en haut entre deux niveaux seulement. En d'autres termes, chaque surveillant sera évalué par les personnes qui lui font directement rapport. En général, les surveillants sont évalués en fonction de la qualité de leur capacité de gestion, de la mesure dans laquelle ils consultent les employés et de la façon dont les employés estiment qu'ils sont dirigés. Le questionnaire est rela-

[Text]

how he can improve his personnel style, but there is no communication of that information beyond that immediate level. We think that is appropriate too.

Senator Kinsella: You think that is appropriate?

Mr. Krause: Well, you have difficulties. The moment an employee made a comment regarding his supervisor, and it was to go to a higher level, it could be the subject of a grievance. Now at that point, when one has a grievance, one would actually be required to ask specifics of who said what, where, why, when and how, and that would violate the employee confidentiality in doing the original assessment. So for reasons of confidentiality and employee protection, it is best that the reporting of the thing only go up one level, to the immediate supervisor.

Senator Kinsella: In your brief or presentation there is a concern for patronage entering into the process, which concerns us all. In particular, the patronage is exercised by the senior managers themselves. Would you elaborate on that?

Mr. Krause: Our concern was for the potential for patronage under the proposed PS 2000 model, which allows for deployment, no competitive process and no rights of appeal. That type of system sets up conditions whereby patronage could occur. We are not saying it will occur. By and large, we are impressed by the quality and integrity of the manager in the public service. For example, we do not have laws because 99 per cent of Canadians violate the law. We have laws because there is a small minority of people who may choose to do so, even though 99 per cent of all Canadians are law-abiding. The same thing applies here. The overwhelming majority of the managers, 99 per cent of them, do the right thing.

There are cases where they make mistakes, and we acknowledge that. There may have been many a minority of cases where there has been malicious intent, but it still does not mean that we should not have laws that protect the interests of the public and the employees.

Senator Stewart: Mr. Chairman, will you guide me as to the time available? I do not intend to take a great deal of time, but do we have a set target?

The Chairman: No. We will see how it goes.

Senator Stewart: All right. I wish to ask a statistical question first. How many people are there in your association?

Mr. Krause: Approximately 2,400 members.

Senator Stewart: I believe you were in the room when the Professional Institute of the Public Service was testifying. They complained bitterly about the process by which PS 2000 was devised. Do you have similar complaints?

[Traduction]

tivement précis. Il s'agit de fournir aux gestionnaires un guide lui permettant d'améliorer son style personnel de gestion mais les renseignements obtenus ne sont pas communiqués au-delà de ce niveau immédiat. Nous pensons que c'est un système satisfaisant.

Le sénateur Kinsella: Vous le trouvez satisfaisant?

M. Krause: Il peut bien sûr y avoir des difficultés. À partir du moment où les commentaires d'un employé sur son surveillant sont rapportés à un niveau supérieur, cela peut donner matière à grief. À l'heure actuelle, la personne qui dépose un grief doit fournir des renseignements précis sur qui a dit quoi, où, pourquoi, quand et comment, et cela serait contraire au respect de la confidentialité de l'évaluation initiale. C'est ainsi que pour protéger les employés et pour des raisons de confidentialité, il vaut mieux que ce type de renseignement ne soit rapporté qu'au seul niveau supérieur, c'est-à-dire au surveillant immédiat.

Le sénateur Kinsella: Dans votre mémoire, vous dites redouter les risques de favoritisme, ce qui nous concerne tous. Vous parlez surtout de risques de favoritisme de la part des cadres supérieurs eux-mêmes. Pouvez-vous préciser?

M. Krause: Nous estimons que le modèle de FP 2000 risque d'encourager les favoritismes, dans la mesure où les gestionnaires sont responsables des mutations et où il n'existe ni processus de concours ni droits d'appel. Ce sont là des conditions propices au favoritisme. Nous ne disons pas qu'il y aura nécessairement favoritisme. De façon générale, nous sommes impressionnés par la qualité et l'intégrité des gestionnaires de la fonction publique. Si nous avons des lois, par exemple, ce n'est pas parce que 99 p. cent des Canadiens sont des contrevenants, mais plutôt parce qu'il existe une petite minorité de gens qui peuvent très bien choisir d'enfreindre la loi. C'est la même chose ici. La grande majorité des gestionnaires, disons 99 p. cent d'entre eux, font ce qu'il faut.

Il y a cependant des cas où ils font des erreurs et il faut le reconnaître. Dans certains cas, ils obéissent à des mauvaises intentions. C'est la minorité, mais cela ne veut pas dire que nous ne devrions pas avoir de lois pour protéger les intérêts du public et des employés.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, pourriez-vous me dire combien il me reste de temps? Je n'ai pas l'intention de poursuivre trop longtemps, mais devons-nous nous arrêter à une heure fixe?

Le président: Non. Nous verrons comment les choses se présentent.

Le sénateur Stewart: Bien. Tout d'abord, j'aimerais poser une question d'ordre statistique. Combien de membres votre association compte-t-elle?

M. Krause: Environ 2400.

Le sénateur Stewart: Je crois que vous étiez dans la salle lorsque les porte-parole de l'Institut professionnel de la fonction publique ont témoigné. Ils se sont amèrement plaints de la façon dont l'initiative FP 2000 a été élaborée. Avez-vous les mêmes objections?

[Text]

Mr. Krause: Yes and no. We think we were over-consulted, though. Mr. Gandall may want to go into some detail on this.

Mr. Gandall: It is not a question of detail. It is unfortunate that our colleagues have left. We have a great deal of respect for their opinions. We have a different focus, that is all. We may have less expectation of the consultation process than they do. We tend to concentrate more on the substance of the policies that are being proposed and how they might affect our members.

From our point of view, initially the Institute is quite right, there was a tendency to bypass the bargaining agents, the unions and the employees. There was then the predictable hue and cry about that. To the credit of John Edwards and the other managers at PS 2000 there was—and I hate to contradict our friends—a significant degree of consultation, which we were involved in directly. However, our view of consultation is that it is primarily a mechanism for providing information and receiving input from the employee population, and that management is not obliged to follow the advice the employees give them. That does not mean we say it is a wonderful system; it is why we tend to counterpoise collective bargaining, which gives employees a greater degree of input to consultation, which does not.

But in terms of what managers have told you, namely, that they feel they have consulted with us, we do not have any serious complaints about that, not now in any event.

Senator Stewart: There is consultation and then there is consultation. Probably the distinction is an empirical one. You look at the result and you say, "Did they listen? Is there evidence that they listened to us?" I gather you are saying that you were satisfied with the consultation because there is evidence they listened to you?

Mr. Gandall: No. I perhaps was not making myself clear. When we go into a consultative process we do not expect that we will be listened to. We do not expect when we go into any process that we will be listened to.

Senator Stewart: It will make you feel better.

Mr. Gandall: It is not even a question of feeling better. We will perhaps be listened to on the little things, and that is good. That is why we engage in the process. We are not being cynical but at the same time with PS 2000 we are dealing with some fundamental differences of interest here. If I were a manager I would be defending the management point of view because it would be in my interest. I want to move people around quickly without having to hold competitions and appeals, which are time consuming. We do not fault them for that, but our interest is different.

We go to them in consultation and say, "There is a problem here in respect of our members." We extend that to say there is a problem for the public at large because they have always been traditionally opposed to what is essentially a patronage-based system. At some point Parliament, in deciding on PS 2000, will have to determine whether the interest that the

[Traduction]

M. Krause: Oui et non. Nous pensons que nous avons été trop consultés, plutôt que pas assez. M. Gandall pourra peut-être vous donner des détails.

M. Gandall: Ce n'est pas une question de détails. Il est dommage que nos confrères soient partis. Nous avons beaucoup de respect pour leurs opinions. Nous n'avons pas la même perspective, c'est tout. Nous attendons beaucoup moins qu'eux du processus de consultation. Nous avons tendance à nous concentrer sur la teneur des politiques proposées et sur leurs répercussions éventuelles pour nos membres.

Nous estimons que l'Institut a raison de souligner que l'on a eu tendance à court-circuiter les agents de négociation, les syndicats et les employés. Cela a provoqué un tollé attendu. Je ne voudrais pas contredire nos amis, mais il faut dire au crédit de John Edwards et des autres gestionnaires de FP 2000 qu'il y a eu pas mal de consultations, auxquelles nous avons participé directement. Cependant, la consultation est selon nous un mécanisme d'échange d'informations avec les employés, et la gestion n'est pas obligée de suivre les avis de ces derniers. Nous ne disons pas que le système est formidable. Nous faisons simplement une distinction entre les négociations collectives, où la participation des employés est plus importante et les consultations où ce n'est pas le cas.

Par rapport à ce que les gestionnaires vous ont dit, à savoir qu'ils ont le sentiment de nous avoir consultés, nous n'avons pas grand chose à redire à cela. Pas pour le moment, disons.

Le sénateur Stewart: Il y a consultation et consultation. La différence est sans doute empirique. Il suffit de se pencher sur les résultats pour voir si on a été écouté ou pas. Je suppose que c'est ce que vous voulez dire lorsque vous affirmez ne rien avoir à redire au processus de consultations. Vous estimez avoir été écoutés?

M. Gandall: Non. Je ne me suis peut-être pas bien exprimé. Lorsque nous participons à des consultations, nous ne nous attendons pas à ce que l'on nous écoute. Nous ne nous attendons jamais à être écoutés.

Le sénateur Stewart: Vous vous sentez mieux ainsi?

M. Gandall: Il ne s'agit pas de se sentir mieux. Nous serons peut-être écoutés sur les petites choses, et c'est bien. C'est la raison pour laquelle nous acceptons de participer aux consultations. Nous ne sommes pas cyniques mais le projet FP 2000 met en lumière des divergences d'opinions fondamentales. Si j'étais un gestionnaire, je pense que je défendrais le point de vue des gestionnaires parce que cela serait dans mon intérêt. Je voudrais avoir la possibilité de procéder à des mutations rapides des employés sans avoir à organiser de concours et sans qu'ils aient le droit de faire appel, car tout cela prend du temps. Nous n'accusons pas les gestionnaires, mais nous n'avons pas les mêmes intérêts.

Quand nous participons à des consultations, nous disons simplement que telle ou telle chose pose des problèmes pour nos membres. Nous considérons que le grand public a les mêmes intérêts que nos membres, dans la mesure où il s'est traditionnellement toujours opposé à un système fondé sur le favoritisme. Lorsque le Parlement sera appelé à rendre sa décision

[Text]

managers are pursuing in this exercise coincides with the interests of the Canadian public or whether the interests that we are advancing—admittedly on behalf of our members; they pay us—are more in tune with the traditional way that Canadians have looked at their public service.

In our submission to the House of Commons and to you—and we will undoubtedly be doing it again before the Commons committee—we are trying to indicate how our interest in a patronage-free public service, in the ability of the public service to recruit and retrain high-quality employees in a conflict-free public service, corresponds with what we are advancing and whether management's interest in this case goes against the grain of that. That will be a question for you to decide.

This is a long way of answering your question, but when we go to consultation we would fall out of our chairs if, after that process was concluded, they said, "We have heard what you had to say and we think that competitions and appeals are a great thing." It is not so much an intellectual difference that we have. Why complain about the fact that we are not being consulted; they are not listening to us; they are not taking our views into account. I appreciate that people feel aggrieved when that does not happen, but primarily here we are dealing with a difference of interest and that is the perspective in which we approach it.

Senator Stewart: The witnesses represent a relatively small group of public servants with rather unusual expertise. They are economists, sociologists and statisticians. It may well be that there is quite a legitimate and understandable difference of perception in their case from that of some other groups in the public service.

Having said that, let me have another go at the whole question of historical change in the Canadian Public Service. I do not pretend to tell the whole story because we do not have the time for that. I was a member of the House of Commons back a quarter of a century ago. At that period of time—and that fact has been confirmed by what I have been told again and again since—there had been a change in the top level of the public service. Previous to that there had been the classic mandarins. Then approximately 20 or 22 years ago a new group came in who were from day one thought of as managers. Let me put it in academic terms. Historically one became a dean by working one's way up the academic promotion ladder. When one was no longer competent to teach, one became a dean. But at least you knew what went on in the classrooms or in the laboratories.

What I am suggesting may have happened—and I don't want to push it too far—is that about 20 years ago the notion set in that there were people who became managers in the public service, not by working their way up the ladder but by coming in laterally, much as we now select our party leaders, with all the disastrous consequences regardless of your political party that that entails.

The leaders don't know very much about politics and indeed the managers may not know very much about the public ser-

[Traduction]

sur FP 2000, il devra déterminer si les intérêts des gestionnaires coïncident avec ceux du public canadien ou si nos intérêts—disons ceux de nos membres, puisqu'ils nous payent—sont plus proches de la vision traditionnelle que les Canadiens se font de leur fonction publique.

Dans le mémoire que nous avons envoyé à la Chambre des Communes et au Sénat—et que nous présenterons sans doute au comité des Communes—nous avons essayé d'expliquer que nos intérêts sont du côté d'une fonction publique libérée du favoritisme, d'une fonction publique en mesure de recruter et de garder des employés de haut calibre et d'une fonction publique libre de conflits. Nous estimons que les intérêts de la gestion sont opposés aux nôtres. Ils vous appartiendra de trancher.

C'est une longue réponse à votre question mais, si, à l'issue des consultations, on nous annonçait que nous avons raison et que les concours et les procédures d'appel sont de très bonnes choses, nous tomberions véritablement à la renverse. Le problème ne se situe pas tellement au niveau intellectuel. A quoi bon nous plaindre qu'ils ne nous consultent pas, qu'ils ne nous écoutent pas et qu'ils ne tiennent pas compte de nos opinions? Je comprends que cela soit frustrant, mais nous avons surtout affaire ici à une divergence d'intérêts et c'est dans cette perspective-là que nous avons abordé les choses.

Le sénateur Stewart: Les témoins représentent un groupe relativement peu important de fonctionnaires, ayant une expertise exceptionnelle. Ce sont des économistes, des sociologues et des statisticiens. Leurs divergences de points de vue par rapport à d'autres groupes de la fonction publique sont peut-être tout à fait légitimes et compréhensibles.

Ceci dit, permettez-moi de revenir sur cette question des changements historiques qui sont survenus dans la fonction publique canadienne. Je ne vais pas vous raconter toute l'histoire parce que nous n'en avons pas le temps. J'ai été élu député à la Chambre des Communes il y a un quart de siècle. A cette époque—et cela a été confirmé par ce que l'on m'a dit et répété depuis—un changement majeur est intervenu aux échelons supérieurs de la fonction publique. Auparavant, vous aviez les mandarins classiques. Puis, il y a à peu près 20 ou 22 ans, un nouveau groupe est arrivé et, du jour au lendemain, on les a considérés comme des gestionnaires. Permettez-moi de m'exprimer en termes plus académiques. Autrefois, pour devenir le doyen d'une faculté, il fallait gravir un à un les échelons hiérarchiques. Lorsqu'un professeur n'était plus suffisamment compétent pour enseigner, il devenait doyen. Mais au moins on savait ce qui se passait dans les salles de classe et les laboratoires.

Ce qui s'est passé, selon moi—et je ne veux pas aller trop loin—c'est que depuis environ 20 ans, ce n'est plus en gravissant les échelons hiérarchiques que l'on devient doyen ou, mettons, gestionnaire de la fonction publique, mais plutôt par voie de mutation latérale. C'est un peu de cette façon aussi que nous choisissons nos chefs de parti, avec toutes les conséquences désastreuses que cela comporte pour les partis, quels qu'ils soient.

Les chefs de parti ne savent pas grand chose à la politique et il se peut que les gestionnaires ne sachent pas grand chose non

[Text]

vice. The notion sometimes prevails in clerks of the Privy Council that a good manager can manage any department, that he is interchangeable. He can manage Fisheries and Oceans or you can put him in to manage Transport. Is it true that there is now this notion that a good manager can manage virtually everything? I don't want to suggest that he can do everything, but that there is a management technique that can be carried from one department to another and with a possible consequence that the manager, who may be a bird of passage flying, he hopes, to the Privy Council Office or wherever they hope to fly, wherever their heaven is, has only a passing interest in his department. He preys upward and never looks down. The inevitable consequence of this is that the people who work in that department year in year out feel no particular rapport with that person, and consequently the esprit de corps that existed in the departments in the 40s, 50s and 60s is gone. Perhaps your organization, being highly trained and specialized, sees the thing differently, but from what you have heard and experienced is there some reality in the historical account of change in the Canadian public service that I have described?

Mr. Krause: I have some difficulty in accepting that image, the notion of an individual going from department to department and owing to his pure managerial talent he will be effective. I do not accept that either. It takes knowledge and experience with a department to be effective. However, your style of management is important. If you go into an organization knowing very little and you want to demonstrate authority, make decisions and do things on your own as a top manager, you will make a disaster of things. If you go in there with good style and if you can get the line management involved in supporting you, transferring their knowledge to you, educating you as you go through that department, you have the potential to be effective if you are a good manager. Underlying the problem in the civil service is the notion of participation. It is a North American problem. We have a preoccupation, and this exercise of PS 2000 is part of it, with power and authority; obtaining it, having it and letting other people know we have it.

Let us look at the successful industrial applications right now, Japan and Germany. North America has in the automobile sector this philosophy of mass production, let management decide what is to be done and tell the workers what to do, make their job as trivial as possible and get the product out. It was a disaster. The Japanese gave us the lead manufacturing concept. Get unions and workers involved. Let's work together and set goals, let's listen and see what is the best way of doing it and implement it together, giving a real sense of participation and involvement that builds upon the expertise that is there. What happens: success. In PS 2000 you are putting all this authority in the hands of managers. I am afraid the power will go to their heads and we will not be successful.

[Traduction]

plus à la fonction publique. Il arrive que l'on entende parfois les membres du Conseil privé affirmer qu'un bon gestionnaire peut gérer n'importe quel ministère, que les gestionnaires sont interchangeables et qu'un gestionnaire qui sait gérer Pêches et Océans peut tout aussi bien gérer Transports Canada. Est-il vrai que l'on a de nos jours tendance à penser qu'un bon gestionnaire peut pratiquement gérer n'importe quoi? Je ne veux pas dire qu'il soit capable de tout faire mais plutôt qu'il existe une technique de gestion transférable d'un ministère à l'autre. Dans de telles conditions, il est possible que le gestionnaire qui n'est plus qu'un oiseau de passage voletant ici et là pour finir par atterrir au Bureau du Conseil privé, si c'est là son ambition, ne s'intéresse qu'en passant à son ministère. Ses regards sont tournés vers le haut et jamais vers le bas. La conséquence inévitable de cet état de chose, c'est que les personnes qui travaillent année après année dans ce ministère n'ont plus l'impression d'avoir une relation particulière avec cette personne, et que l'esprit de corps qui existait dans les années 40, 50 et 60 au sein des ministères n'existe plus. Étant donné que votre association représente des individus hautement qualifiés et spécialisés, il se peut qu'elle voit les choses différemment. Cependant, d'après ce que vous avez vu et entendu, pensez-vous que la description que je viens de faire des changements historiques qu'a connus la fonction publique canadienne a un certain fondement?

M. Krause: J'ai un peu de difficulté à admettre la réalité que vous avez décrite. Je ne pense pas non plus qu'une personne parachutée d'un ministère à l'autre puisse être efficace du fait de ses seuls talents de gestionnaire. Pour être efficace dans un ministère, il faut des connaissances et de l'expérience. Cependant, le style de gestion est important. Si vous voulez faire preuve d'autorité et prendre des décisions et des initiatives en qualité de gestionnaire dans une organisation à laquelle vous ne connaissez pas grand chose, ce sera un désastre. Si vous arrivez avec un style de gestion solide et si vous réussissez à vous rallier les gestionnaires des opérations, de sorte qu'ils vous transmettent leurs connaissances et qu'ils vous pilotent dans l'ensemble des ministères, vous pourrez être efficace si vous êtes un bon gestionnaire. La notion de participation se trouve au coeur du problème de la fonction publique. Ce problème se pose dans toute l'Amérique du nord. Nous sommes obsédés par le pouvoir et l'autorité et cela s'applique également à FP 2000. Nous voulons obtenir le pouvoir et l'exercer et nous voulons faire savoir aux autres que nous avons le pouvoir.

Où se trouve aujourd'hui les plus grands succès industriels? Au Japon et en Allemagne. En ce qui concerne le secteur automobile, l'Amérique du nord ne jure que par la production en série. C'est aux gestionnaires de décider de ce qui doit être fait et de dire aux ouvriers ce qu'ils doivent faire. Il suffit de banaliser leur travail et on produira. Le résultat est un désastre. Nous devons aux Japonais le concept de production souple. Il s'agit de faire participer les syndicats et les ouvriers et de travailler ensemble à l'établissement des buts. Il s'agit d'écouter et de voir quels sont les meilleurs moyens de faire les choses. Il s'agit de les faire ensemble, de participer et de tirer parti de l'expertise de tous. Le résultat? La réussite. L'initiative FP 2000 confie tous les pouvoirs aux gestionnaires. Je crains que

[Text]

Senator Stewart: You declined to accept the picture I put up. Then at the end you seemed to come around almost to accepting it. You say that there are good managers and bad managers. I get the impression, not only from you, that we have a lot of bad managers. Earlier this evening I thought that PS 2000 had been badly managed. Take that as a case study. It might almost be a classic example of bad management. Let me go back to my question: Is the method we get our managers from now different from the method that prevailed a generation and a half ago? Is part of the problem the notion that you can take people and make them good managers by a special process of education—I am sure you wouldn't send them to Harvard Business School but perhaps the Canadian Centre for Management—who can then manage anything?

Mr. Gandall: I do not know what the situation was 25 years ago. I have been around for 14 years now. I do not think the managers are any worse than those in the private sector. I think management often depends on the constraints that they have to operate under. Right now it is tough to be a manager as well as an employee because of all the downsizing. The problem is not good managers or bad managers but that there is simply too many managers. There has been a great growth in the manager category. Our research indicates that. Where you see employee morale eroding in the first instance is not so much over pay, benefits and working conditions. All these things kick in after awhile, but where we always see it first is the complaint, especially from our professionals, that they have to go through layer after layer of managers. If you look at the public service directory today—the line workers are being cut, and we are all aware of that—and compare it with a directory of a decade ago, you will see there are deputy ministers, associate deputy ministers, assistant associate deputy ministers, director generals, assistant director generals, associate director generals, and on and on. If you take pride in your work and value your contribution and then you have to put something through this sausage mill and it comes back 18 months later and it does not look anything like what you produced, and what you feel you were hired to produce based on your qualifications and years of educational attainment or whatever, it is demoralizing.

Our analysis is that it is not a question of quality of management. There is a mystique around what is a good or a bad manager, there is the Harvard School and the Western School. A lot of it is common sense and depends on the environment you are operating in. We do not see that as a problem. We pose the question: are there too many managers or just enough? Our answer is that there are too damn many managers.

It is contributing to a funny kind of phenomenon in our group which probably applies across the professional category.

[Traduction]

le pouvoir ne leur monte à la tête et que la réussite nous échappe.

Le sénateur Stewart: Vous avez commencé par écarter ma description de la situation puis il semble que vous y soyez revenus. Vous dites qu'il n'y a de bons et de mauvais gestionnaires. J'ai l'impression, et ce n'est pas seulement vous qui le dites, que nous avons beaucoup de mauvais gestionnaires. Peut-être l'initiative FP 2000 a-t-elle été mal gérée. Prenons-la comme une étude de cas. FP 2000 est peut-être un exemple classique de mauvaise gestion. Permettez-moi de revenir à ma question: la façon dont nous obtenons nos gestionnaires est-elle différente de celle qui prévalait il y a une génération et demie? Pensez-vous que l'on puisse transformer les gens en bons gestionnaires en leur donnant la formation adéquate—je suis certain que vous ne les avez pas envoyés à Harvard? Pensez-vous que les gestionnaires qui sortent du Centre canadien de gestion peuvent gérer n'importe quoi, ou bien cela fait-il partie du problème?

M. Gandall: J'ignore ce qu'était la situation il y a 25 ans. Cela fait 14 ans que je travaille dans la fonction publique et je ne pense pas que les gestionnaires y soient pires que dans le secteur privé. Je pense que la gestion dépend souvent des contraintes dans lesquelles elle doit s'exercer. À l'heure actuelle, il est aussi difficile d'être un gestionnaire que d'être un employé à cause de la réduction de tous les effectifs. Le problème ce n'est pas tellement que les gestionnaires soient bons ou mauvais mais plutôt qu'il y en a trop. La catégorie de la gestion a connu un taux de croissance élevé. C'est ce que révèlent les études que nous avons effectuées. Lorsque l'on constate une baisse de moral des employés, ce n'est pas en premier lieu à cause de la rémunération, des avantages sociaux ou des conditions de travail. Tout cela intervient par la suite, mais les employés et en particulier les professionnels se plaignent avant toute chose du fait qu'ils ont affaire à un gestionnaire après l'autre. Il suffit de consulter l'annuaire du gouvernement... Ce sont les employés qui travaillent au niveau des opérations dont les postes sont réduits, nous le savons tous. Si on compare la situation à ce qu'elle était il y a 10 ans, on constate qu'il y a aujourd'hui des sous-ministres, des sous-ministres adjoints, des sous-ministres adjoints associés, des directeurs généraux, des sous-directeurs généraux, des directeurs généraux associés etc. On a beau faire son travail avec fierté et avoir conscience de la valeur de sa contribution, si chacun de vos rapports se retrouve dans le collimateur et en ressort 18 mois plus tard, tout à fait méconnaissable, vous trouverez cela tout à fait démoralisant, dans la mesure où vous croyiez avoir été engagés pour vos qualifications et vos quatre années de formation.

Nous pensons que cela n'a rien à voir avec la qualité de la gestion. Il existe une certaine mystique à propos de ce qu'est ou n'est pas un bon gestionnaire. Et il existe l'école d'Harvard et l'école de l'ouest. Il faut admettre que cela dépend beaucoup du bon sens et de l'environnement. Là n'est pas le problème. Nous estimons qu'il y a trop de gestionnaires ou du moins qu'il y en a assez. Nous estimons qu'il y en a beaucoup trop.

Cela a suscité dans notre groupe un phénomène assez bizarre qui se retrouve probablement dans l'ensemble de la

[Text]

You may even describe it as “deskilling” or “deprofessionalization”. We are getting many complaints lately with the great growth of the management category that our people are doing more and more routine work and that it is the managers themselves who are starting to do policy analysis, research reports, and so on. The reason you have this is that you have so many managers who, when they are not busy forming committees to draft mission statements, have nothing to do so they encroach on the work that our members were hired to do. We think it is important that Parliament take a good close look at this phenomenon in addition to contracting out.

If we were to mention two things that you ought to pay very careful attention to, one would be contracting out and whether that is cost-effective to the Canadian public; the other would be whether having all these managers is cost effective to the Canadian public. In both cases we say unequivocally no, it is not.

The Chairman: I suppose what you said is supported in your bulletin of January 1991 where you state that the ESSA study shows a glut of managers?

Mr. Gandall: Yes.

The Chairman: In one sentence you state that the result is that the Public Service has never been so over-managed as it is today. What you mentioned supports that. It is still true, because that was stated in January 1991.

Mr. Gandall: Yes, that is correct.

Senator Stewart: Mr. Chairman, this begs a question and perhaps we do not have the time for the answer now, but the question begged is, why? We hear that the Canadian Armed Forces have a plethora of high officers bored to death. I am beginning to get the same image here, the deans are beginning to teach.

Mr. Krause: That is right; that is a good analogy.

Senator Stewart: The deans are beginning to teach. We know where that will end up. Could you guess why this has happened? Is it simply the fact that people like to get promoted? Perhaps I should repeat that I am not asking for the answer now, but it seems to me it would be very beneficial if we could know what is the cause of this ailment because then we might be able not only to treat the symptoms but to get at the root of the matter.

Mr. Krause: Just pure conjecture on this point. Clearly when we went through the 1970s and perhaps also the 1960s we were at a period in time when there was a rapid expansion of the civil service. We were at a point where if you did not get at least two promotions in a three-year period you were doing pretty badly. Conditions have changed now. There are fewer opportunities and there is that glut of people who, having gone through that particular period in the civil service, have moved to the top.

When it comes to cutting staff and we go through periods of cut-backs, we have always cut workers at the operating level and left the management untouched: “We are going to look

[Traduction]

catégorie professionnelle. On pourrait même parler de «déprofessionnalisation». Compte tenu de l'augmentation importante de la catégorie de gestion, nos membres se plaignent récemment de plus en plus du fait qu'on leur confie des tâches routinières et que ce sont les gestionnaires eux-mêmes qui se mettent à faire les analyses de politique, les rapports de recherche etc. Nous estimons que cela est dû au fait qu'il y a trop de gestionnaires et que, lorsqu'ils ne sont pas occupés à constituer des comités chargés de rédiger des énoncés de mission, ils n'ont rien d'autre à faire que de s'arroger le travail pour lequel nos membres ont été engagés. Nous pensons qu'il est important que le Parlement étudie de près ce phénomène, parallèlement au problème de la sous-traitance.

Si nous devons citer deux domaines auxquels vous devriez vous intéresser de près, nous vous demanderions de vous intéresser sur la sous-traitance et sur sa rentabilité pour le public canadien d'une part et sur le nombre des gestionnaires et leur rentabilité pour le public canadien d'autre part. Selon nous, ni l'une ni les autres ne sont rentables.

Le président: Je suppose que ce que vous dites est corroboré par votre bulletin de Janvier 1991, dans lequel vous déclarez que l'étude de l'AESS révèle une pléthore de gestionnaires?

M. Gandall: Oui.

Le président: Il y a une phrase où vous dites que la fonction publique n'a jamais été aussi surchargée. Ce que vous dites le corrobore. Cependant, cela est-il encore vrai, car ce rapport remonte à janvier 1991?

M. Gandall: Oui, c'est exact.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, cela m'amène à poser une question pour laquelle il ne nous reste peut-être pas assez de temps. Pourquoi en est-il ainsi? On nous a dit également qu'il y avait une pléthore de hauts-fonctionnaires qui s'ennuyaient à mourir dans les Forces armées canadiennes. Je commence à avoir la même impression ici à savoir que les doyens commencent à enseigner.

M. Krause: C'est vrai; l'analogie est judicieuse.

Le sénateur Stewart: Les doyens commencent à enseigner. Nous savons où cela va nous conduire. Pourriez-vous nous dire pourquoi il en est ainsi? Est-ce simplement que les gens recherchent les promotions? Je devrais peut-être répéter que je ne vous demande pas de répondre maintenant. Mais il me semble qu'il serait bon que nous sachions quelle est la cause de cette maladie. Ainsi, nous pourrions non seulement traiter les symptômes mais nous attaquer à la racine du mal.

M. Krause: Permettez-moi de faire quelques suppositions. Au cours des années 1960 et 1970, nous avons connu une période d'expansion rapide de la fonction publique. Nous en sommes arrivés au point où si vous n'aviez pas deux promotions au moins sur une période de trois ans, tout allait mal. Aujourd'hui, la situation a changé. Il y a moins d'opportunités et il y a une pléthore de gens qui ont intégré la fonction publique à cette époque et qui ont atteint leur niveau maximum.

En périodes de coupures et de réduction d'effectifs, c'est toujours aux niveaux opérationnels que l'on s'attaque plutôt qu'aux niveaux de la gestion. «Nous allons nous occuper de

[Text]

after you. We are going to move you around. We are going to re-deploy you." There have been a successive number of periods where we have gone through cuts and we have cut workers and operating staff and left the managers untouched and protected them and put them elsewhere.

I am not saying that we should not do that. We should protect all employees, be they management or otherwise, but that is part of what has happened. That is probably not a complete answer.

The Chairman: Do you want to add something?

Mr. Gandall: No, it is not necessary. Time is getting short.

The Chairman: Thank you very much for being with us tonight. I wish to thank all the members who have stayed with us until the close of this meeting.

Tomorrow morning we will sit at 11 o'clock in room 256S to hear representatives of the Public Service Commission. It should be very interesting.

The committee adjourned.

[Traduction]

vous. Nous allons vous mettre ailleurs. Nous allons vous redéployer.» Les employés et les travailleurs ont subi des périodes successives de réduction d'effectifs alors que l'on n'a pas touché à la gestion et que les gestionnaires ont été protégés ou placés ailleurs.

Je ne dis pas que c'est mal. Nous devrions protéger tous les employés, qu'ils appartiennent aux catégories de la gestion ou pas. Mais c'est ce qui s'est passé. Cela ne répond probablement pas entièrement à votre question.

Le président: Voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Gandall: Non, ce n'est pas nécessaire. Le temps passe.

Le président: Merci beaucoup d'être venus ce soir. Je voudrais remercier tous les membres qui sont restés parmi nous jusqu'à la fin.

Nous nous réunirons demain matin à 11 heures à la salle 256S et nous entendrons les représentants de la Commission de la fonction publique. Cela devrait être très intéressant.

Le comité ajourne ses travaux.

APPENDIX A (NF/11)


The Honourable F.-E. Leblanc
Chairperson of the Senate National
Finance Committee
The Senate
Room 266, East Block
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Leblanc:

I am writing this letter to provide you with the additional information regarding Supplementary Estimates "B" 1991-92 requested at the Senate Finance Committee Meetings of November 27 and December 4, 1991. The questions and answers including a table of contents are attached as Annex "A".

I trust you will find this information useful. If you have any further questions please call me.

Yours sincerely,



Mel Cappa
Deputy Secretary
Program Branch

Att.(s)

Annex 'A'

**SENATE NATIONAL FINANCE COMMITTEE
SUPPLEMENTARY ESTIMATES B 1991-92****Table of Contents**

1. Presumably over the years other ministers have had papers. I think the common practice is to turn them over to the National Archives. How are these ex-ministers compensated? Do they get credit against their income tax? How is this done?
2. I think we really ought to know what has happened over the years because we vote Treasury vote 5, which is a general vote.
3. I would like a better appreciation of the \$400 million that will help the farm program through the collection of outstanding taxes. What is your definition of "outstanding taxes". I am trying to measure what that \$400 million means. Is it a fraction of outstanding taxes?

SENATE NATIONAL FINANCE COMMITTEE
SUPPLEMENTARY ESTIMATES B 1991-92

Question:

- 1 Presumably over the years other ministers have had papers. I think the common practice is to turn them over to the National Archives. How are these ex-ministers compensated? Do they get credit against their income tax? How is this done?

Answer:

Ministers are not compensated for the papers they donate to the National Archives. If requested, National Archives may issue a receipt based on the appraised value of the papers. The minister may use this receipt to claim a tax credit.

In addition, if the papers meet the criteria of national importance and significance, the Minister may also seek a certificate from the Canadian Cultural Property Export Review Board. If the papers meet the criteria, this certificate may be used for an exemption against certain capital gains taxes.

The attached Revenue Canada publication "Gifts in Kind" provides further detail on the tax credit.

SENATE NATIONAL FINANCE COMMITTEE
SUPPLEMENTARY ESTIMATES B 1991-92

Question:

- 2 I think we really ought to know what has happened over the years because we vote Treasury Board Vote 5, which is a general vote.

Answer:

The attached table shows the growth pattern in Treasury Board Vote 5 over the last 10 years and how the funds have been allocated. Also attached are copies of the text of the vote wording for Treasury Board Vote 5 for the past 10 years.

It is noted that there has not been any change in the text nor in the manner Treasury Board Vote 5 has been administered over this time period. In fact, as stated in the report on TB Vote 5 tabled with the Senate Finance Committee in May, 1989, the administration of TB Vote 5 has remained essentially unchanged since 1964-65.

With the respect to the funding level of TB Vote 5, it is usually established in Main Estimates at level of about 1% of Budgetary Main Estimates. The one notable exception in recent years is in 1990-91. In that year, an additional \$375 million was added to the normal level of TB Vote 5 to provide for the additional cost of the Equal Pay for Equal Work initiative. This initiative was announced too late to determine and allocate the cost for each department and agency in the 1990-91 Main Estimates. The funds were allocated to departments during the year.

T.B. Vote 5 - Government Contingencies

Fiscal Year	Voted Budgetary Main Estimates	Vote 5 Level	Vote 5 as % of Main Estimates	Vote 5 Allocations			Vote 5 Lapse
				Paylist	Non-Paylist	PS Investments Act	Total
1991-92	47,030,490	400,000	0.85				
1990-91	44,314,282	775,000 ¹	1.75	576,412	818,012	0	1,394,424 198,588
1989-90	42,939,511	360,000 ²	0.84	492,492	350,330	0	842,822 237,508
1988-89	40,878,458	360,000	0.88	3,412	331,324	0	334,736 25,263 ³
1987-88	37,826,901	360,000	0.95	84,173	508,837	0	593,010 275,827
1986-87	37,470,047	350,000	0.93	197,568	264,486	0	462,054 152,432
1985-86	36,908,917	340,000	0.92	11,429	531,441	0	542,870 328,571
1984-85	36,830,057	315,000	0.86	27,522	527,596	0	555,118 287,478
1983-84	32,548,670	315,000	0.97	13,370	499,194	0	512,564 301,360
1982-83	30,231,182	315,000	1.04	63,511	435,204	0	498,715 249,989
1981-82	28,497,005	220,000 ⁴	0.77	167,877	275,839	0	443,716 97,823
1980-81	24,309,923	200,000	0.82	140,100	220,722	0	360,822 59,900

Notes:

1. An additional \$375 million was included in the Main Estimates for the Equal Pay initiative. Otherwise, the level would have been \$400 million, or 0.9% of Budgetary Main Estimates.
2. Excludes \$375 million included in Supplementary Estimates (B) for payroll requirements.
3. TB Vote 5 allotments were not reimbursed because Parliament was not in session. Special Governor General's Warrants were issued when TB Vote 5 funds were exhausted.
4. Excludes \$60 million in Supplementary Estimates (C).

SENATE NATIONAL FINANCE COMMITTEE
SUPPLEMENTARY ESTIMATES B 1991-92

Question:

- 3 I would like a better appreciation of the \$400 million that will help the farm program through the collection of outstanding taxes. What is your definition of "outstanding taxes". I am trying to measure what that \$400 million means. Is it a fraction of outstanding taxes?

Answer:

The Minister of Finance announced on November 21, that the government is taking steps to accelerate the collection of outstanding taxes. Outstanding taxes relate to both taxes not paid on time and to those which are in dispute.

This initiative will be carried in two ways. In the first instance, measures are being introduced to resolve taxes in dispute more quickly; and secondly, increased efforts will be made to collect outstanding accounts earlier. Details on the latter will be provided by the Minister of National revenue at a later time. It is expected that these two measures together will yield some \$400 million in increased revenue in 1992-93.

With respect to corporations liable for the Large Corporations Tax which object to or appeal any tax assessment, they will be now required to remit 50% of the amount in dispute pending resolution of their objections or appeals. Currently, the total amount in dispute is \$2.6 billion, most of which is owed by large corporations. This new policy is intended to provide an incentive for both the federal government and the corporation to resolve the dispute more quickly.

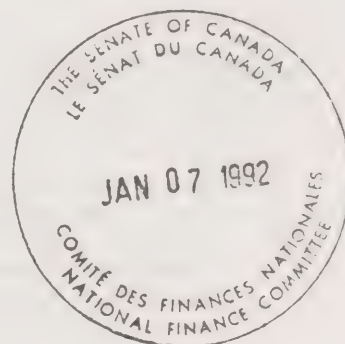


Treasury Board of Canada
Secrétariat

Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

APPENDICE A (NF/11)

Ottawa, Canada
K1A 0R5



L'honorable F.-E. Leblanc
Président du Comité sénatorial permanent
des finances nationales
Le Sénat
Pièce 266, Édifice de l'Est
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

La présente vise à vous fournir les autres renseignements concernant le Budget des dépenses supplémentaire "B", 1991-1992, qui ont été demandés lors de les réunions du 27 novembre et du 4 décembre 1991 du Comité sénatorial des finances. Les questions et réponses, y compris une table des matières, sont jointes à la présente à titre d'annexe "A".

J'espère que ces renseignements vous seront utiles. Si vous avez d'autres questions, je suis prêt à répondre.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur,
l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Mel Cappe
Sous-secrétaire
Direction des programmes

p.j.(s)

Canada

Annexe A

**COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES NATIONALES
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES B DE 1991-1992**

Table des matières

1. De toute évidence, au cours des années, les autres ministres ont amassé des documents. Je crois que la pratique courante est de les remettre aux Archives nationales. Comment sont rémunérés ces anciens ministres? Obtiennent-ils un crédit sur leur déclaration d'impôt? Quelle procédure est suivie?
2. Je crois que nous devrions vraiment savoir ce qu'il est advenu au fil des ans des sommes affectées au crédit 5 du Conseil du Trésor, un crédit général.
3. J'aimerais obtenir des précisions sur les 400 millions de dollars qui seront versés au programme agricole grâce au recouvrement d'impôts en souffrance. Comment définissez-vous l'expression «impôts en souffrance»? J'essaie de me former une idée de ce que ces 400 millions de dollars signifient. Représentent-ils une fraction des impôts en souffrance?

COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES NATIONALES
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES B DE 1991-1992

Question :

1. De toute évidence, au cours des années, les autres ministres ont amassé des documents. Je crois que la pratique courante est de les remettre aux Archives nationales. Comment sont rémunérés ces anciens ministres? Obtiennent-ils un crédit sur leur déclaration d'impôt? Quelle procédure est suivie?

Réponse :

Les ministres ne sont pas rémunérés pour les documents qu'ils versent aux Archives nationales. Les Archives peuvent, sur demande, délivrer un reçu fondé sur une appréciation de la valeur des documents. Le ministre peut alors utiliser ce reçu pour demander un crédit d'impôt.

En outre, si les documents répondent à certains critères d'intérêt et d'importance sur le plan national, le ministre peut demander un certificat de la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels dont il se sert pour demander une exemption d'impôt sur certains gains en capital.

La publication ci-jointe de Revenu Canada, Impôt, «Dons en nature», renferme des précisions sur le crédit d'impôt.

**COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES NATIONALES
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES B DE 1991-1992**

Question :

2. Je crois que nous devrions vraiment savoir ce qui est advenu au fil des ans des sommes affectées au crédit 5 du Conseil du Trésor, un crédit général.

Réponse :

Le tableau ci-joint montre la croissance du crédit 5 du Conseil du Trésor au cours des dix dernières années et l'attribution des fonds. Nous avons également annexé des exemplaires du libellé de ce crédit pour les dix dernières années.

Il convient de signaler que ni le libellé du crédit 5 du Conseil du Trésor, ni la façon dont ce crédit est administré n'ont changé. En fait, comme il est indiqué dans le rapport sur le crédit 5 du CT remis au Comité sénatorial des finances en mai 1989, l'administration de ce crédit est essentiellement la même depuis 1984-1985.

Le niveau de financement du crédit 5 du CT est habituellement fixé dans le Budget des dépenses principal à environ 1 pour 100 des dépenses budgétaires des Demandes de crédit principales. Toutefois, pour l'exercice 1990-1991, on a dérogé de façon notoire à cette tendance. En effet, 375 millions de dollars ont été ajoutés au niveau normal du crédit 5 du CT pour couvrir les coûts additionnels de l'initiative de parité salariale pour des fonctions équivalentes. L'annonce de cette initiative est venue trop tard pour que les ministères et organismes puissent en établir le coût dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991. Les sommes ont été attribuées aux ministères pendant l'année.

Crédit 5 du C.T. - Éventualités du gouvernement

Année Financière	Budgetaire approuvée du budget des dépenses principal	Niveau du crédit 5	Crédit 5 en proportion du budget des dépenses principal		Répartition du crédit 5			Fonds périmés crédit 5
					Liste de paye	Autres	Loi sur les investions des fonctionnaires	
1991-92	47,030,490	400,000	0.85		576,412	818,012	0	1,394,424
1990-91	44,314,282	775,000 ¹	1.75		492,492	350,330	0	842,822
1989-90	42,939,511	360,000 ²	0.84		3,412	331,324	0	334,726
1988-89	40,878,458	360,000	0.88		84,173	508,837	0	593,010
1987-88	37,826,901	360,000	0.95		197,568	264,486	0	462,054
1986-87	37,470,047	350,000	0.93		11,429	531,441	0	542,870
1985-86	36,908,917	340,000	0.92		27,522	527,596	0	555,118
1984-85	36,830,057	315,000	0.86		13,370	499,194	0	512,564
1983-84	32,548,670	315,000	0.97		63,511	435,204	0	498,715
1982-83	30,231,182	315,000	1.04		167,877	275,839	0	443,716
1981-82	28,497,005	220,000 ⁴	0.77		140,100	220,722	0	360,822
1980-81	24,309,923	200,000	0.82					59,900

Notes:

1. Un poste supplémentaire de 375 millions de dollars a été inclus au budget des dépenses principal en prévision de l'initiative concernant l'Équité en matière d'emploi. Autrement, le niveau du crédit 5 aurait été de 400 millions de dollars, c'est-à-dire 9% du budgetaire du budget des dépenses principal.
2. Cette somme ne comprend pas le poste de 375 millions de dollars qui a été inclus au budget des dépenses supplémentaire (B) pour les besoins de la liste de paye.
3. Les affectations du crédit 5 n'ont pas été remboursées parce que le Parlement ne siégeait pas. Des mandats du gouverneur général ont été émis lorsque les fonds du crédit 5 du CT ont été épuisés.
4. Cette somme ne comprend pas les 60 millions de dollars du budget des dépenses supplémentaire (C).

**COMITÉ SÉNATORIAL DES FINANCES NATIONALES
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES B DE 1991-1992**

Question :

3. J'aimerais obtenir des précisions sur les 400 millions de dollars qui seront versés au programme agricole grâce au recouvrement d'impôts en souffrance. Comment définissez-vous l'expression «impôts en souffrance»? J'essaie de me former une idée de ce que ces 400 millions de dollars signifient. Représentent-ils une fraction des impôts en souffrance?

Réponse :

Le 21 novembre, le ministre des Finances annonçait que le gouvernement prendrait des mesures pour accélérer le recouvrement des impôts en souffrance. Il s'agit à la fois de l'impôt remis à temps et de l'impôt contesté.

L'initiative comporte deux volets. D'abord, des mesures seront adoptées pour régler plus rapidement les impôts contestés. Ensuite, les efforts seront accrus en vue de recouvrer plus tôt des comptes en souffrance. Le ministre du Revenu national fournira des précisions sur ce deuxième volet à une date ultérieure. Ensemble, ces mesures devraient produire des recettes supplémentaires d'environ 400 millions de dollars en 1992-1993.

Les entreprises assujetties à l'impôt des grandes corporations qui s'opposent à la cotisation de l'impôt ou la portent en appel devront maintenant remettre la moitié du montant contesté en attendant que leur opposition ou leur appel soit réglé. A l'heure actuelle, 2,6 milliards de dollars sont contestés; ces sommes sont principalement dues par les grandes corporations. La nouvelle politique devrait inciter le gouvernement fédéral et les entreprises à régler plus rapidement les litiges.

TRANSLATION

January 31, 1992

The Honourable Fernand-E. Leblanc
Chairman
Standing Senate Committee on National Finance
The Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Sir:

This is in response to questions asked in the course of the meeting of the Standing Senate Committee on Finance concerning Main Estimates 1991-92. During the meeting, Senators asked the following questions:

- 1) What is the salary scale of senior public servants, what number or percentage receive bonuses?
- 2) In what way do the provincial governments presently handle the increased costs and salary budgets?

I hope that the attached responses will be helpful. If you have other questions on Main Estimates do not hesitate to contact me.

Respectfully,

I.D. Clark

Encl.

**SUMMARY OF PROVINCIAL GOVERNMENT
WAGE RESTRAINT PROGRAMS**

Northwest Territories

Wage Restraint

There are no plans for a wage restraint program at this time. The current agreements expire March 30, 1992, and negotiations will commence shortly.

British Columbia

Wage Restraint

Bill 82, the Compensation Fairness Act, which took effect January 30, 1991, established a program intended to ensure fair compensation for public sector employees, based on the ability of the taxpayers and the public sector employers to pay. Guidelines to establish fair compensation plans for public sector employees were issued by the previous government specifying the conditions under which compensation was to be maintained, reduced or increased. Paramount consideration was to be given to the employers' ability to pay when compensation plans were established. All plans, whether negotiated or awarded by third party, were subject to review by an appointed Commissioner, who had the authority to provide the parties or arbitrators with further "opportunities" to reconsider their compensation plans until they fell within the guidelines.

With the coming into power of an NDP Government, a new Commissioner was appointed. This Commissioner works under different guidelines than those previously in effect. Organizations file their settlements with him, but they are being rubber-stamped until the government is in a position to withdraw the legislation.

Alberta

Wage Restraint

A wage freeze, effective November 20, 1991, has been imposed on public sector managers, deputy ministers and equivalents. For MLA's, Ministers and the Premier, a 2½ year wage freeze will be in effect from November 20, 1991 to May 19, 1994. In addition, a one-year hiring freeze has been imposed across the public service. Negotiations commenced on January 29, 1992 for all public servants. By legislation, arbitrators are required to consider general economic conditions in Alberta when awarding wage increases.

- 2 -

Saskatchewan**Wage Restraint**

The wage restraint program proposed by the previous Saskatchewan government for public service employees has not been formally introduced by the new government which came into power on October 20, 1991. However, bargaining on non-monetary issues is currently taking place.

Manitoba**Wage Restraint**

In July 1991, the Public Service Compensation Management Act was passed, which extended agreements which expired between September 1990 and September 1991 (i.e. the majority) for twelve months, affecting about 48,000 public sector employees. (Specific groups were excluded, such as nurses, and medical technicians). Other compensation practices were maintained, but without any economic increases. Six arbitral awards were voided as a result of the legislation.

An agreement, covering approximately 16,000 employees, was signed on December 19, 1991, for a three-year agreement, effective from September 21, 1991 to September 30, 1994. Wage increases are 3.0% in the first year, 3.0% in the second year and a COLA in the third year. The public sector tends to follow pattern bargaining, and therefore remaining settlements are expected to be similar.

Ontario**Wage Restraint**

The province has announced a one-year salary freeze for the Senior Management Group, comprised of approximately 2,000 employees, Deputy Ministers, Members of Provincial Parliament and their staff. Salaries which were effective January 1, 1991 are to be extended until December 31, 1992.

- 3 -

There is no wage restraint legislation for Ontario civil service employees. However, a tentative settlement was recently reached for the majority of civil servants, which provides a 1% increase effective January 1, 1992, and 2% effective January 1, 1993. For the broader public sector, which comprises municipalities, universities, schools, hospitals and social services, there has been a delay on legislation relating to pay equity payments. For this public sector, the Premier of Ontario recently announced transfer payments of 1% for 1992, 2% for 1993 and 2% for 1994.

Quebec

Wage Restraint

The government of Quebec reached an agreement with six of its unions on April 19, 1991. The agreement provides for a 0% increase for a period of six (6) months effective January 1, 1992 until June 30, 1992. During this period, salary ranges are frozen but employees will be entitled to move within their range to the next increment. On July 1, 1992 rates will be increased by 3%. In addition, Quebec had made a provision in its collective agreements for employees to receive a lump sum payment of up to 1% when the cost of living exceeds the national average. Employees will continue to receive this amount, which on July 1, 1991 was 1.0%, until a new collective agreement is signed. An increase of 2.5% for twelve (12) months was provided to management employees (cadres) effective July 1, 1991; (an increase of 5.0% had been recommended).

Prince Edward Island

In October 1991, the Executive Council Office met with Public Service unions and management requesting their co-operation in reducing the deficit from a projected \$50 million to \$30 million for the 1991-92 fiscal year. In order to achieve this objective, expenditures for the period November 1, 1991 to March 31, 1992 had to be cut by 8%.

All public sector unions were approached with respect to their members' accepting a temporary wage roll-back.

- 4 -

These 8 unions include those representing employees in the public service, schools, hospitals, universities and crown corporations. However, only the Union of Public Sector Employees was successful in convincing its membership to accept a 6% cut in salaries, which is in effect from November 19, 1991 to March 23, 1992.

In return for this temporary pay cut, employees were granted six days' special leave, which has to be used by March of 1993. Three days of this leave were expended during the Christmas holiday period, when Civil Service offices were officially closed to the public the week of December 23rd, and on December 31st.

The Teachers' Federation recommended to its membership that they accept a loss of pay for five (5) days in exchange for an additional seven (7) days of leave. The membership voted against this proposal.

As of November 1, 1991, the premier, MLA's and employees covered under the Senior Management Compensation Plan, which includes deputies and heads of crown corporations, had an 8% cut in salary. Salaries for excluded employees and contract employees were reduced by the same percentage as unionized employees.

New Brunswick

Wage Restraint

The Expenditure Management Act was passed on June 16, 1991, calling for a freeze on all public sector salaries by extending collective agreements by twelve (12) months. This freeze includes all premia and allowances contained in agreements which would have been increased on April 1, 1991 or later. The Act also calls for a 4.6% reduction in the per diem rates paid to Boards and Commissions and the salaries paid to Cabinet Ministers and MLA's.

Universities, municipalities, nursing homes and other agencies from whom the government purchases goods or services, as well as agencies compensated by government funds and grants are also affected by the freeze.

Salary increases for excluded employees which were to be effective on October 1, 1991 have been postponed until October 1, 1992. The restraint program is not intended to affect normal reclassification, promotions and incremental movements within salary ranges.

- 5 -

The Act provides for a lump sum payment to lower paid employees. Those earning under \$17,500 receive \$600, while those earning between \$17,500 and \$20,000 receive \$500. Part-time and seasonal regular employees are entitled to the payment, although casuals, temporary workers and summer students are not eligible.

Newfoundland

Wage Restraint

On April 16, 1991, the government passed the Public Sector Restraint Act which applies to the public service, hospitals, crown corporations, universities and local school boards. The Act provides for a freeze to salaries and benefits for the 1991-92 fiscal year, although incremental movement within the range will be allowed.

Bargaining agents may elect to extend their collective agreements for one year and receive the cancelled increase a year later than the original effective date.

The Minister of Finance has announced that should the deficit reach \$100 million, an extension to the wage restraint program may be contemplated.

Nova Scotia

Wage Restraint

The government in its May 14, 1991 budget called for a two-year freeze on the wages of provincial employees (11,300) including municipal and education personnel, and other para-public employees. The Public Service Compensation Restraint Act was passed on July 11, 1991, giving legislative force to the freeze. This freeze comes into effect as existing collective agreements expire. Incremental increases are not affected by the freeze. Unions have the option of accepting pre-freeze increases or negotiating a new collective agreement after the freeze ends.

- 6 -

The budget called for pay equity payments to be made over a six (6) year period instead of four (4), with the first payment having already been made in September 1990 and the second payment delayed until September 1993. However, because of increasing pressure, the payment schedule is now reinstated as originally planned (over 4 years). The second payment is now deferred from September 1991 to April 1992 in the new budget year, since no funds were available for 1991.

The budget forecasts reductions of 2% each year in program funds for the 1992-93 and 1993-94 fiscal years.

Collective Bargaining Compensation
Staff Relations Division

January 29, 1992



Secretary
of the Treasury Board

Secrétaire
du Conseil du Trésor

Ottawa, Canada
K1A 0R5

APPENDICE B (NF/11)

Le 31 janvier 1992

L'honorable Fernand-E. Leblanc
Président
Comité sénatorial permanent
des finances nationales
Sénat du Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4



Monsieur le sénateur,

La présente vise à donner suite aux questions soulevées au cours de la séance du Comité sénatorial permanent des finances au sujet du Budget des dépenses principal de 1991-1992. Pendant la réunion, les sénateurs ont posé les questions suivantes:

- 1) Quelle est l'échelle de salaire des hauts fonctionnaires et quel nombre ou quel pourcentage parmi eux reçoivent des bonis?
- 2) De quelle façon les gouvernements provinciaux font-ils face à l'heure actuelle à l'augmentation des coûts et des budgets salariaux?

J'espère que les données contenues sous pli vous seront utiles. Si vous avez d'autres questions au sujet du Budget des dépenses principal, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

I. D. Clark

pj

Canada

Résumé des programmes provinciaux de restrictions salariales et compression des effectifs

Territoire du Nord-Ouest

Restrictions salariales

Pour le moment, aucun programme de restrictions salariales n'est prévu. Les conventions collectives en vigueur expirent le 30 mars 1992.

Colombie-Britannique

Restrictions salariales

Le projet de loi 82, «Compensation Fairness Act» (Loi provinciale sur l'équité salariale), qui est entré en vigueur le 30 janvier 1991, prévoit l'instauration d'un programme d'équité salariale pour les employés du secteur public. Celui-ci repose sur la capacité de payer des contribuables et des employeurs du secteur public. Le gouvernement a émis des lignes directrices sur l'établissement de programmes d'équité salariale à l'intention des fonctionnaires provinciaux et fait connaître les conditions en vertu desquelles la rémunération peut être maintenue, augmentée ou diminuée. Il est extrêmement important de tenir compte de la faculté de payer des employeurs au moment d'instituer des régimes de rémunération. Qu'ils aient été négociés ou accordés par un tiers, tous les régimes doivent être examinés par un commissaire désigné. Ce dernier a l'autorité d'accorder aux parties contractuelles ou aux arbitres la possibilité de réévaluer les régimes de rémunération jusqu'à ce que ceux-ci soient conformes aux lignes directrices.

Les salaires supérieurs à 79 000 \$ sont gelés et, dans le cas d'augmentations salariales déjà accordées, l'excédent a été récupéré. Les 362 régimes de rémunération approuvés jusqu'ici par le commissaire prévoient une augmentation salariale moyenne de 4,66 p. 100. Le commissaire a toutefois rejeté quatre-vingt-un (81) régimes prévoyant une augmentation moyenne de 7,97 p. 100.

Alberta

Restrictions salariales

Aucun programme de restrictions salariales n'est, pour le moment, en vigueur. La loi actuelle fixe cependant un plafond aux augmentations salariales dans le secteur public correspondant à la conjoncture économique générale de l'Alberta.

Saskatchewan

Restrictions salariales

L'ancien gouvernement de la Saskatchewan a adopté, au moyen d'un décret pris le 4 juin 1991, un programme de restrictions salariales visant les employés du secteur public. Comme leurs conventions collectives expiraient, les fonctionnaires provinciaux avaient droit à des augmentations de 4 p. 100, de 2 p. 100 et de 2 p. 100 pour les trois prochaines années. Dans le cas des employés dont la convention collective a pris fin après le 30 septembre 1991, l'augmentation était de 2 p. 100. Les employés exclus, qui sont également assujettis au programme de restrictions salariales, ont obtenu une augmentation de 4 p. 100 en juillet 1991. La rémunération des employés peut faire l'objet d'autres augmentations.

Manitoba

Restrictions salariales

Le dernier budget de la province n'accordait, aux groupes du secteur public, aucune augmentation salariale en 1990-1991. Il annonçait cependant une augmentation de 2 p. 100 en 1991-1992. En juillet 1991, la Loi sur la gestion des salaires du secteur public a été adoptée. Celle-ci prolongeait de douze mois les conventions collectives qui expiraient entre septembre 1990 et septembre 1991 (c'est-à-dire la majorité), mesure qui touchait 48 000 employés. (Les groupes particuliers, comme les infirmières, les médecins embauchés par la province, les professeurs, etc., n'étaient pas assujettis à cette mesure). D'autres régimes de rémunération ont été conservés, sans qu'il n'y ait toutefois d'augmentations économiques. Six décisions arbitrales ont été annulées par suite de la loi précitée.

Un accord provisoire, qui était censé entrer en vigueur après le mois de septembre 1991, fait présentement l'objet d'un examen par les membres affiliés (16 000 employés), bien que les syndicats n'y participent pas. Les conditions sont : une augmentation salariale de 2,5 p. 100 la première année et de 3,0 p. 100 la deuxième année ainsi que l'attribution d'une indemnité de vie chère la troisième année. Les parties ne pouvant pas parvenir à une entente sont liées à la sentence arbitrale. Le ministre des Finances a déclaré que toutes les options seraient évaluées si un nombre excessif de décisions finales devaient être rendues.

Ontario

Restrictions salariales

La province a gelé, pour un an, les salaires des membres du groupe de la gestion supérieure qui est composé d'environ 2 000 employés, de sous-ministres, de députés provinciaux et de leurs effectifs. Les taux salariaux en vigueur le 1^{er} janvier 1991 ont été prorogés au 31 décembre 1992.

Aucune autre mesure de restrictions salariales n'est prévue pour les fonctionnaires provinciaux. Pour ce qui a trait au secteur parapublic, qui est constitué de municipalités, d'universités, d'écoles, d'hôpitaux et de centres de services sociaux, l'adoption d'une loi relative aux paiements d'équité salariale a été retardée. On ne sait pas encore quand sera introduit le projet de loi.

Québec

Restrictions salariales

Le 19 avril 1991, le gouvernement du Québec est parvenu à une entente avec six de ses syndicats. L'entente ne prévoit aucune augmentation pendant les six premiers mois de l'année, soit du 1^{er} janvier au 30 juin 1992. Au cours de cette période, les taux de rémunération seront gelés, mais les employés pourront passer à un échelon supérieur de leur échelle de rémunération. Le 30 juin 1992, les salaires seront majorés de 3 p. 100. Les conventions collectives signées par Québec prévoyaient, en outre, l'allocation aux employés d'une somme forfaitaire d'au plus 1 p. 100 lorsque l'indice du coût de la vie dépasse la moyenne nationale. Les employés continueront de toucher ce montant forfaitaire qui, au 1^{er} juillet 1991 était évalué à 0,8 p. 100, jusqu'au 31 juin 1992 ou d'ici à ce qu'une nouvelle convention collective intervienne. Le personnel de gestion (cadres) touchent, depuis le 1^{er} juillet 1991, une augmentation de 2,5 p. 100 (une hausse de 5,0 avait été recommandée) pendant douze (12) mois.

Île-du-Prince-Édouard**Restrictions salariales**

En octobre 1991, le conseil des ministres a demandé aux syndicats et aux gestionnaires de la fonction publique provinciale de collaborer à la réduction du déficit, soit de le faire passer de 50 millions de dollars à 30 millions de dollars pour l'exercice 1991-1992. Afin d'atteindre cet objectif, les dépenses allant du 1^{er} novembre 1991 au 31 mars 1992 doivent être réduites de 8 p. 100. Le Cabinet du Premier ministre encourage les gestionnaires et les syndicats à trouver des moyens de réduire le déficit.

Le syndicat des employés du secteur public a recommandé de réduire de 6 p. 100 les salaires des fonctionnaires provinciaux. Les membres du syndicat ont voté à ce sujet. Les résultats étaient censés paraître le 15 novembre 1991.

La corporation des enseignants de la province a proposé à ses membres d'accepter une baisse de salaire équivalant à cinq (5) jours de travail en échange d'un congé additionnel de sept (7) jours. Les membres ont voté contre cette proposition.

Les sept (7) autres syndicats du secteur public n'ont pas encore soumis de recommandations. Les écoles, les hôpitaux, les universités et les sociétés d'État provinciales sont priés de réduire leurs dépenses de 8 p. 100.

Le 1^{er} novembre 1991, le salaire du Premier ministre, des membres de l'Assemblée législative et des employés assujettis au régime de rémunération de la haute direction, dont les sous-ministres et les chefs des sociétés d'État provinciales, a été réduit de 8 p. 100. Comme les employés syndiqués, les employés exclus et les contractuels subiront aussi une baisse de salaire de 8 p. 100.

Nouveau-Brunswick

Restrictions salariales

La Loi sur la gestion des dépenses a été adoptée le 16 juin 1991. Elle prévoit un gel des salaires des employés du secteur public grâce au prolongement, de douze (12) mois, de leurs conventions collectives. Ce gel vise toutes les primes et allocations prévues dans les conventions et qui auraient dû être majorées le 1^{er} avril 1991 ou par la suite. La loi exige aussi de réduire de 4,6 p. 100 le taux quotidien que touchent les conseils et les commissions ainsi que le salaire des ministres et des membres de l'Assemblée législative.

Les universités, les municipalités, les foyers de soins infirmiers et autres institutions desquels le gouvernement achète des produits et services, de même que les organismes bénéficiant de fonds et de subventions de la province, seront également touchés par ce gel.

L'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 1991 des augmentations salariales des employés exclus a été reportée jusqu'au 1^{er} octobre 1992. Le programme de restrictions salariales n'est pas censé avoir une incidence sur la reclassification, les promotions et les augmentations d'échelons.

La loi accorde une somme forfaitaire de 600 \$ aux employés dont le salaire est inférieur à 17 500 \$ et de 500 \$ à ceux gagnant entre 17 500 \$ et 20 000 \$. Contrairement aux employés occasionnels, aux employés temporaires et aux stagiaires d'été, le personnel à temps partiel et les employés saisonniers permanents ont droit à un montant forfaitaire.

Terre-Neuve

Restrictions salariales

Le 16 avril 1991, le gouvernement a adopté la Public Sector Restraint Act (loi provinciale sur les restrictions salariales du secteur public) qui s'applique aux fonctionnaires provinciaux, aux hôpitaux, aux sociétés d'État provinciales, aux universités et aux commissions scolaires locales. La loi exige un gel des salaires et des avantages sociaux pour l'exercice 1991-1992. Les augmentations d'échelons sont cependant autorisées.

Les agents négociateurs peuvent opter de prolonger d'un an les conventions collectives et d'obtenir les hausses annulées un an suivant la date officielle à laquelle elles devaient entrer en vigueur.

Si le déficit devait atteindre 100 millions de dollars, le ministre des Finances a annoncé qu'il pourrait prolonger la durée du programme de restrictions salariales.

Nouvelle-Écosse

Restrictions salariales

Dans son budget du 14 mai 1991, le gouvernement imposait un gel de deux ans sur les salaires des fonctionnaires provinciaux (11 300), y compris les employés municipaux, les enseignants et autres employés du secteur parapublic. La Public Service Compensation Restraint Act (loi provinciale sur les restrictions salariales du secteur public) a été adoptée le 11 juillet 1991, donnant du même coup effet au gel. Ce dernier s'applique à mesure que les conventions collectives actuelles expirent. Les augmentations d'échelons ne sont pas visées par cette mesure. Les syndicats ont le choix d'accepter les augmentations salariales autorisées avant le gel ou de négocier une nouvelle convention collective une fois que ce gel prendra fin.

Le budget prévoit le versement de paiements d'équité salariale pendant une période de six (6) ans plutôt que quatre (4). Le premier de ces paiements a été effectué en septembre 1990 et le deuxième a été reporté au mois de septembre 1993. En raison des pressions exercées, le calendrier de versement a été rétabli comme il était originalement prévu (c'est-à-dire la répartition des versements sur quatre ans). Comme aucuns fonds n'est disponible, le deuxième versement a été reporté de septembre 1991 à avril 1992 dans le nouvel exercice budgétaire.

Le budget prévoit des réductions annuelles de 2 p. 100 du financement des programmes pour les exercices de 1992-1993 et de 1993-1994.

Analyse de la rémunération
Division des relations de travail
Le 14 novembre 1991

Treasury Board Secretariat/Secrétariat du Conseil du Trésor

PERFORMANCE PAY COSTS FOR PSSRA, SCHEDULE I, PART I
COÛTS DE LA RÉMUNÉRATION AU RENDEMENT - LRTP (ANNEXE I, PARTIE I)

1990-1991											
Groupe/ Niveau Group/ Level	Effectifs/ Pop	Masse salariale Payroll	1 ^{er} avril - Augmentations à l'intérieur des fourchettes salariales/ April 1 In-range	1 ^{er} avril - Montants forfaitaires/ April 1 Lump sums	Rémunération au rendement -		Effectifs/ Pop	Masse salariale/ Payroll	1 ^{er} avril - Augmentations à l'intérieur des fourchettes salariales/ April 1 In-range	1 ^{er} avril Montants forfaitaires/ April 1 Lump sums	Rémunération au rendement - Mét/ Perf. Pay
					Mét/ Nll	Perf. Pay					
SH	1959	143,572,987	893,777	5,271,530	93		1743	123,916,033	793,175	4,576,719	75
EX 1	1048	86,732,590	1,263,860	2,601,452	15		1006	80,084,510	978,940	2,634,200	39
EX 2	829	74,799,888	1,256,577	2,284,784	19		806	71,587,623	726,858	2,696,134	21
EX 3	492	49,354,268	913,047	1,462,352	20		446	44,216,788	299,344	1,840,978	8
EX 4	217	25,214,179	581,293	697,285	3		210	23,260,921	259,873	990,436	4
EX 5	80	10,297,091	272,161	257,948	3		76	9,368,932	100,777	471,173	3
GX	5	666,000	18,671	18,536	0		3	407,500	0	32,264	0
TOTAL	4630	390,637,003	5,199,386	12,593,887	153		4290	352,842,307	3,158,965	13,241,904	150

Performance awards (bonuses and/or in-range increases to base salary) were awarded on April 1, 1990 and April 1, 1991./
Des primes au rendement (bonis et augmentations à l'intérieur des fourchettes salariales) ont été accordées le 1^{er} avril 1990 et 1991.

The data for 1991 is based upon the information received from departments to date; it represents approximately 92% of the total figures for the Management Category./
Les données de 1991 reposent sur les renseignements fournis jusqu'ici par les ministères; près de 92 p. 100 des données sur la catégorie de la gestion ont déjà été soumise.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Professional Institute of the Public Service:

Ms Iris Craig, President;
Mr. Walter Walling, Vice-President;
Mr. Bob McIntosh, Section Head, Collective negotiations;
Mr. Doug Heath, Chairman, Commerce Group.

From the Economists', Sociologists' and Statisticians' Association:

Mr. William Krause, President;
Mr. Marvin Gandal, Executive Secretary.

De l'Institut professionnel de la fonction publique:

M^{me} Iris Craig, présidente;
M. Walter Walling, vice-président;
M. Bob McIntosh, chef, négociations collectives;
M. Doug Heath, président, Groupe du commerce.

De l'Association des économistes, sociologues et statisticiens:

M. William Krause, président;
M. Marvin Gandal, secrétaire exécutif.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, February 13, 1992

Issue No. 12
Ninth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 13 février 1992

Fascicule n° 12
Neuvième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	Oliver
Eyton	Olson
*Frith (or Molgat)	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart
*Murray	
(or Lynch-Staunton)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*

L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu	Oliver
Eyton	Olson
*Frith (ou Molgat)	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart
*Murray	
(ou Lynch-Staunton)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déferés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 13, 1992
(13)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, in Room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Eyton, Kinsella, Marsden and Simard. (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

*Witnesses:**From the Public Service Commission:*

Mr. Robert Giroux, Chair;

Mr. Gilbert Scott, Commissioner;

Mrs. Ginette Stewart, Commissioner.

Mr. Giroux made opening remarks following which he and the other witnesses answered questions.

At a later date the Public Service Commission will provide written responses to questions asked by the Honourable Senator Kinsella.

The Honourable Senator Kinsella moved,—That responses received from Canadian Centre for Management Development to questions asked of them on 12 December be appended to this day's *Proceedings*. (*See Appendix NF/12*)

The question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative.

At 12:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 FÉVRIER 1992
(13)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 heures aujourd'hui dans la salle 256-S de l'Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Eyton, Kinsella, Marsden et Simard. (6)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 juin 1991 poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992.

*Témoins:**De la Commission de la fonction publique:*

M. Robert Giroux, président;

M. Gilbert Scott, commissaire;

M^{me} Ginette Stewart, commissaire.

M. Giroux fait des remarques préliminaires à la suite de quoi lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

Ultérieurement la Commission de la fonction publique fournira des réponses écrites aux questions posées par l'honorable sénateur Kinsella.

L'honorable sénateur Kinsella propose,—Que les réponses reçues du Centre canadien de gestion aux questions qu'on lui a posées le 12 décembre figurent en annexe au *Procès-verbal* d'aujourd'hui. (*Voir annexe NF/12*)

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 13, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11.00 a.m. to consider its order of reference on the examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: I require a motion if we are to append to the proceedings the written responses we have received from the Canadian Centre for Management Development in answer to questions asked of them on December 12. These responses have already been circulated to members by the clerk.

Senator Kinsella: So moved.

The Chairman: So moved by Senator Kinsella.

(*See Appendix NF/12*)

Ce matin, nous tenions la neuvième réunion du comité permanent des finances nationales, en relation avec l'ordre de référence des prévisions budgétaires de 1991-1992 et aussi la septième réunion que nous tenons concernant Fonction publique 2000.

Ce matin nous avons le plaisir d'avoir avec nous, de la Commission de la fonction publique du Canada, monsieur Robert Giroux, président, ainsi que monsieur Gilbert Scott et madame Ginette Stewart, commissaires. Je crois aussi que d'autres témoins vous accompagnent.

Monsieur Robert Giroux, président de la Fonction publique du Canada: Monsieur le président, nous sommes accompagné également de monsieur Graig Wright, le directeur général des finances.

Le président: Je vous remercie.

Je comprends, monsieur Giroux, que vous allez nous faire un résumé de vos remarques principales et qu'ensuite l'on procédera à la période des questions.

Monsieur Giroux: Je vous remercie, monsieur le président, c'est bien mon intention.

Je vous remercie de cette occasion de comparaître devant vous. Nous allons certainement faire tout en notre possible pour répondre à vos questions.

I would like briefly to outline the Public Service Commission's contribution to the renewal of the public service. As you know, the commission was established some 80 years ago as an independent agency by act of Parliament. Its primary goal then as it is now is to protect and promote the merit principle in government hiring and promotion in order to build a public service in which competence rather than political or bureaucratic patronage is the determining factor.

In our text we have given you a description of the main activities of the commission and I will pass over them. I will

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 13 février 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, conformément à son ordre de renvoi, pour l'étude du Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: J'ai besoin d'une motion si nous voulons annexer aux procès-verbaux les réponses que nous avons reçues, par écrit, du Centre canadien de gestion en réponse aux questions que nous lui avions posées le 12 décembre. Le greffier a déjà distribué ces réponses aux membres du comité.

Le sénateur Kinsella: Je propose la motion.

Le président: La motion est proposée par le sénateur Kinsella.

(*Voir annexe NF/12*)

This morning's is the ninth meeting of the Finance Committee to consider the order of reference pertaining the 1991-1992 Estimates and the seventh meeting concerning Public Service 2000.

We are pleased to welcome here this morning Mr. Robert Maxwell, Chairman of the Public Service Commission, Mr. Gilbert Scott, Commissioner, and Mrs. Ginette Stewart. You have other witnesses with you, I believe.

Mr. Robert Giroux, Chairman of the Public Service Commission: Mr. Chairman, also here with us is Mr. Greg G. Wright, Director General of Finance.

The Chairman: Thank you.

As I understand, you will be summarizing your main points and then we will move to questions.

Mr. Giroux: Thank you, Mr. Chairman. That is correct.

I want to thank you for this opportunity to appear before the committee today. We will certainly do our best to answer your questions.

Je voudrais décrire brièvement la contribution de la Commission de la fonction publique au renouvellement de la Fonction publique. Comme vous le savez, la Commission a été créée il y a environ 80 ans, par une loi du Parlement qui en faisait un organisme indépendant. Son but premier était et est encore de protéger et promouvoir le principe du mérite pour l'embauche et l'avancement au gouvernement de façon à ce que le facteur déterminant soit la compétence plutôt que le favoritisme politique ou bureaucratique.

Dans notre texte, nous décrivons les principales activités de la Commission et je m'abstiendrai de les passer en revue. Je

[Text]

deal essentially with what we have been doing with respect to the renewal of the public service.

Mais il faut noter que la préservation du mérite demeure notre principale raison d'être.

Le mérite, c'est un principe dynamique qui doit être adapté constamment aux nouvelles réalités des ministères et à l'évolution de la société canadienne. L'embauchage et la promotion des fonctionnaires les plus compétents n'intéressent pas exclusivement la Commission de la fonction publique. Les ministères reconnaissent que des méthodes de dotation efficaces et équitables sont essentielles à une bonne gestion.

Aujourd'hui, le plus grand défi de la Commission, monsieur le président, est de confier aux ministères les pouvoirs légitimes dont ils ont besoin dans le domaine de la dotation, afin qu'ils puissent agir de manière efficace et efficiente sans compromettre nos responsabilités statutaires. Notre succès repose sur une collaboration étroite avec les ministères et une compréhension mutuelle évidente de nos rôles et responsabilités respectifs. Cela signifie qu'il faudra rendre compte des résultats et aussi, lorsque les circonstances le justifieront, que la Commission devra utiliser ses pouvoirs de sanction afin de préserver le mérite.

The evolution of the delegation of staffing authority to departments has been with us since the 1960s. In the 1970s the commission introduced new delegation policies and offered more appropriate accounting mechanisms and consulting services to departments. During the 1980s we carried out a two-phased administrative reform aimed at making the staffing system more flexible, more efficient and with less paper burden.

In the spirit of Public Service 2000 we are currently reviewing our approach to delegation of staffing authority in consultation with Treasury Board, line managers, human resource managers and with the unions to arrive at a staffing system that emphasizes values, ownership and accountability, simplification and innovation and fairness and transparency.

En ce qui concerne l'avenir, nous alignons notre orientation stratégique sur le *Livre blanc*, sur la réforme de la Fonction publique et le projet de loi C-26, la loi sur la réforme de la Fonction publique. Cela signifie que nous devons continuer d'être l'organisme central du gouvernement en matière de recrutement et obtenir notre juste part d'employés qualifiés et représentatifs pour la Fonction publique. Cela signifie que nous devons être visibles, fermes et proactifs dans l'observation du principe du mérite. Cela signifie que nous devons accroître l'efficacité de nos activités de formation et de perfectionnement afin de mieux répondre aux besoins en ressources humaines de la Fonction publique.

Dans le domaine du recrutement, nous nous employons maintenant à «ajouter de la valeur» aux services que nous offrons. Nous adoptons une démarche plus orientée, systématique, novatrice et dynamique aux noms de nos ministères clients.

[Traduction]

vais voir avec vous ce que nous avons fait en ce qui concerne le renouvellement de la Fonction publique.

For the members of our group, preserving the merit principle is our chief reason d'être.

Merit is a dynamic principle which must be constantly adapted to meet the new realities of departments and changes in Canadian society. The hiring and promotion of public servants is not the exclusive domain of the Public Service Commission. Departments acknowledge that effective, fair staffing practices are essential to sound management.

The Commission's biggest challenge today is to give departments the legitimate powers they need in the area of staffing so that they act effectively and efficiently without compromising their statutory obligations. Our success depends on close co-operation with the departments and on a clear mutual understanding of our respective roles and responsibilities. This means that results must be taken into account and where circumstances warrant, the Commission must use its power to impose sanctions in order to safeguard the merit principle.

La délégation du pouvoir de dotation aux ministères a commencé dans les années 60. Dans les années 70, la Commission a établi de nouvelles politiques de délégation et offert aux ministères des mécanismes d'imputabilité et de consultation plus adéquats. Dans les années 80, nous avons entrepris une réforme administrative en deux étapes visant à rendre le système de dotation plus souple, plus efficace et moins lourd sur le plan de la paperasserie.

Conformément à l'esprit de Fonction publique 2000, nous sommes en train de revoir notre mode de délégation du pouvoir de dotation en collaboration avec le Conseil du Trésor, les cadres fonctionnels, les gestionnaires des ressources humaines et les syndicats. Nous voulons mettre en place un système de dotation qui mettra l'accent sur les valeurs à promouvoir, la responsabilisation, la simplification, l'innovation, l'équité et la transparence.

With respect to the future, we have focused our strategic orientation on the White Paper on the Reform of the Public Service and on Bill C-26, the Public Service Reform Act. We must continue to be the government's central recruiting agency and to secure our fair share of qualified, representative employees for the Public Service. Which means we must be visible, firm and pro-active in so far as upholding the merit principle is concerned. We must enhance the effectiveness of our training and development activities to better meet the human resource requirements of the Public Service.

With respect to recruitment, we are now working to add value to the service we provide. We are adopting a more focused, systematic, innovative and dynamic approach on behalf of our client departments.

[Text]

En 1991, nous avons mis en oeuvre le programme de stagiaires en gestion en vue de recruter et de perfectionner une partie des gestionnaires de demain.

We have expanded our already considerable efforts to attract employment equity candidates through proactive outreach to designated groups and associations.

Future plans in this area include the development of an assessment centre for entry into the executive group. The focus of this activity is based on the recognition that a newly appointed executive in the 1990s must meet a variety of requirements such as specialized skills and knowledge and, equally important, must possess effective leadership management skills.

To make the staffing system more efficient and user friendly the commission has simplified its staffing policies and guidelines and we have replaced some 6,000 pages of selection standards with a new streamlined package of less than a 100 pages, a shift from procedures to principles.

En 1991, nous nous sommes lancés dans un projet de systèmes de dotation intégrés, projet d'une durée de quatre ans qui nous permettra de diminuer le nombre de systèmes que nous utilisons actuellement.

La délégation de pouvoirs de dotation accrus ou taillés sur mesure et accompagnés du régime correspondant de responsabilisation donnera une nouvelle dimension au rôle de contrôle et de vérification que nous jouons actuellement. Nous avons établi un cycle de quatre ans pour la vérification de la dotation déléguée et nous sommes en train de procéder en ce moment à des examens thématiques et globaux de pratiques de dotation particulière.

En ce qui concerne la fonction appels, nous concevons notre rôle comme allant au-delà de la fourniture d'un mécanisme de recours pour les fonctionnaires qui estiment que le principe du mérite n'a pas été respecté. Nous nous sommes donné un rôle actif d'éducation et d'information de nos clients. Dans le domaine des enquêtes, la Commission a intensifié le recours à la médiation comme moyen de résoudre les problèmes.

The Public Service Commission has responded to the Government's white paper, "The Stress on Employment Equity" by implementing a new employment equity strategy, including a diversity training strategy aimed at helping managers and workers perform effectively in a more diverse workforce. We are helping individual departments find innovative ways of overcoming the barriers to recruiting, development and keeping members of designated groups.

Our training arm, Training and Development Canada, has also developed or modified a number of courses to reflect the philosophies of Public Service 2000.

Monsieur le président, je crois que cet aperçu de nos initiatives actuelles est révélateur de la profondeur de notre engagement à répondre positivement aux défis lancés par Fonction publique 2000 et le *Livre blanc* du gouvernement sur la réforme de la Fonction publique. J'aimerais souligner que nous

[Traduction]

In 1991, we established the management trainee program with a view to recruiting and training some of the managers of the future.

Nous avons renforcé les efforts déjà considérables que nous déployons pour promouvoir l'équité en matière d'emploi en recherchant des candidats parmi les groupes désignés et leurs associations.

Pour ce qui est de nos projets d'avenir dans ce domaine, nous comptons mettre en place un centre d'évaluation pour l'accès aux postes de cadre. Ce projet part du principe que le nouveau cadre nommé dans les années 90 doit satisfaire à diverses exigences sur le plan des compétences et des connaissances spécialisées et qu'il doit également posséder des qualités de gestionnaire.

Pour rendre le système de dotation plus efficace et plus facile à utiliser, la Commission a simplifié ses politiques et directives en la matière et elle a remplacé à peu près 6 000 pages de normes de sélection par un nouveau guide, comptant moins de 100 pages, qui met l'accent sur les principes plutôt que la marche à suivre.

Also in 1991, we launched a four-year integrated staffing system project which will enable us to reduce the number of systems currently in use.

Enhanced or made-to measure delegation powers, coupled with a corresponding system of accountability, will provide an added dimension to our current role as a monitoring and verification body. We established a four-year cycle for verifying delegated staffing actions and we are now in the process of arranging thematic, comprehensive examinations on special staffing practices.

Regarding the appeals process, we view our role as one of serving as a recourse mechanism for public servants who feel the merit principle has not been upheld. We have taken on an active role of educating and informing our clients. With respect to inquiries, the Commission uses mediation as a way of resolving problems.

La Commission de la fonction publique a répondu au Livre blanc du gouvernement intitulé «The Stress on Employment Equity» en mettant en oeuvre une nouvelle stratégie d'équité en matière d'emploi y compris une stratégie de formation visant spécialement à aider les gestionnaires et les employés à travailler dans un milieu plus diversifié. Nous aidons les ministères à trouver des façons novatrices de surmonter les obstacles qui s'opposent au recrutement, au perfectionnement et au maintien en poste des membres des groupes désignés.

Notre service de formation, Formation et perfectionnement Canada, a également mis au point ou modifié plusieurs cours dans le but de refléter les principes énoncés dans Fonction publique 2000.

Mr. Chairman, this overview of our current activities is indicative of the depth of our commitment to respond positively to challenges by way of Public Service 2000 and the government's White Paper on the Reform of the Public Service. We will strive to uphold the principles of merit, justice,

[Text]

nous efforçons vivement à veiller au respect des principes du mérite, de la justice, de l'équité et de l'ouverture dans les rapports avec les fonctionnaires et avec les personnes qui aspirent à joindre les rangs de la Fonction publique fédérale.

Notre énoncé de mission atteste à ce fait. Il enjoint la Commission de la fonction publique de faire en sorte que la population du Canada soit servie par une fonction publique hautement compétente, non partisane et représentative de la société canadienne.

In closing, I would like to comment that if we hope to provide better, more responsive service to the Canadian public, we must be prepared to streamline and simplify the way we do business. I am convinced that the commission can contribute by helping create an atmosphere in which employees feel they are being treated fairly, that they are being chosen for their competence alone and that they have effective channels of recourse available.

Thank you very much, Mr. Chairman. You have copies of our complete text on which I have based my opening comments.

The Chairman: We will now start the questioning with Senator Marsden.

Senator Marsden: Thank you very much for your statement. It seems to me you that you have an extremely difficult job. Certainly, we have a very fine public service and we have been very well served by it.

I would like to ask you about the process of change that you are going through. The circumstances are difficult. Witnesses have told us that morale is very, very low in the public service for all sorts of obvious reasons. The external conditions are very challenging; not only is the economy having the obvious consequences in cuts, but it seems to me that you are being asked—not by PS 2000 in particular but more generally—not only to serve the public but to change the public's mind about how public business is done in this country. Usually the Public Service follows and now I think it is being asked to lead.

I would like to come to your statement on page 4 where you talk about the merit principle and state that "it has stood the test of time as the foundation of a fair, equitable and transparent staffing principle."

I am not challenging the notion that merit beats patronage as a way of doing things. There is no question about that at all. However, what constitutes "merit" in a world in which you are being asked to do things that are not self-evident? Let me give you this example: suppose there is a real necessity to abandon the bureaucratic top-down structure as we currently know it? Here I am thinking about organizational theorists. I am thinking about Peter Drucker's notion that organizations should be like symphony orchestras rather than like familiar ground.

What constitutes merit in those circumstances? How will the merit principle as it has stood the test of time be useful to you in your work? I ask you this because I think PS 2000 is an extraordinarily foggy document. There are many phrases which must be covering up an underlying reality that is considerably more difficult than the document suggests.

[Traduction]

fairness and openness in our dealings with public servants and with those who aspire to join the ranks of the federal Public Service.

Our mission statement attests to this fact. It calls upon the Public Service Commission to take steps to ensure that the Canadian public is served by a highly qualified and non-partisan Public Service, one that is representative of Canadian society.

Pour conclure, je dirais que si nous voulons offrir au public canadien un service meilleur et mieux adapté aux besoins, nous devons être prêts à rationaliser et à simplifier notre façon de travailler. Je suis convaincu que la Commission peut jouer un rôle utile en créant une atmosphère dans laquelle les employés auront le sentiment d'être traités équitablement, d'avoir été choisis uniquement en fonction de leurs compétences et d'avoir des recours à leur disposition.

Merci beaucoup, monsieur le président. Vous avez reçu des exemplaires du texte sur lequel se basait ma déclaration.

Le président: Le sénateur Marsden va poser la première question.

Le sénateur Marsden: Merci beaucoup pour votre déclaration. J'ai l'impression que vous avez là une tâche extrêmement difficile. Nous avons certainement une excellente Fonction publique qui nous a très bien servis jusqu'ici.

Ma question porte sur les changements que vous apportez actuellement. La situation est difficile. Des témoins nous ont dit que le moral était très bas dans la Fonction publique, pour toutes sortes de raisons évidentes. Les conditions externes sont très dures; non seulement la situation économique oblige à effectuer des coupes, mais je crois que l'on vous demande—non pas dans le cadre de FP 2000, mais de façon générale—non seulement de servir le public, mais de changer sa perception du secteur public. En général ce dernier se contentait de suivre, mais je pense qu'on vous demande maintenant de donner l'exemple.

Je voudrais en revenir à votre déclaration de la page 4 où vous parlez du principe du mérite en disant qu'il a résisté à l'épreuve du temps et qu'il permet toujours d'assurer une dotation équitable et transparente.

Je ne conteste pas que le mérite soit préférable au favoritisme. Cela ne fait aucun doute. Néanmoins, qu'entend-on par «mérite» dans un monde où l'on vous demande de faire des choses qui n'ont rien d'évident? Pour vous donner un exemple, supposons qu'il soit nécessaire d'abandonner la hiérarchie bureaucratique actuelle. Je fais allusion aux théories organisationnelles comme celles de Peter Drucker qui estime qu'une organisation devrait s'apparenter à un orchestre symphonique plutôt qu'au modèle hiérarchique habituel.

Qu'est-ce qui constitue le mérite dans ces circonstances? En quoi ce principe du mérite qui a résisté à l'épreuve du temps pourra vous être utile? Je vous pose la question parce qu'à mon avis FP 2000 est un document extrêmement nébuleux. Il contient de nombreuses phrases qui doivent masquer une réalité beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît de prime abord.

[Text]

Mr. Giroux: Mr. Chairman, we see the sense of merit as we project it with respect to any organization or organizational changes that may take place in the future very much as follows. In the case of entry into the public service, we see it as a concept that means looking for the best qualified person, ensuring that this search for the best qualified person takes into account fairness and equity and also meets the objective of pursuing a representative public service. We feel that the way to do this is for the commission to develop a targeted approach to recruitment, to identify very clearly what are the qualifications, the skills and abilities that are necessary and proceed on that basis.

Once inside the Public Service, our role in the context of Public Service 2000 will be to ensure that promotions, that is movement from a lower level to a higher level in terms of compensation, are done on the basis of essentially the same principles.

The white paper does mention the possibility of appointment to a level. When looking at the orchestra analogy, that deals with an appointment to level rather than position by position. These appointments to level must ensure that whenever someone moves from a lower level to a higher level it is done on the principles of the qualifications, the requirements of that level and what is needed. In that process, since you also mentioned questions about morale, public servants have a sense that they have a fair shake at that competition, that they have been considered objectively. That is why we have introduced the principles of fairness and transparency in our objectives and in the review we have been doing of where the commission is going.

We see merit as ensuring that the base, the level of the people you have meet the qualifications and the test of the best qualified. We have no basic problem with the utilization of these people once they are at that level in the most effective way to meet service to the public and the government's objectives. That is about the best way that I can answer your question at this time.

Senator Marsden: May I just pursue it, Mr. Giroux. With great respect, I think you are telling me there is absolutely no intention of changing the traditional structure of bureaucracy? I realize that is not up to you, in any event. For example, if we pursue the symphony orchestra example, that is a highly qualified group of people with a very low management structure, do fairness, transparency and equity—important principles—arise in terms of laying people off, getting rid of a lot of people who are currently in the public service in management positions, for example? Suppose what Drucker projects is serious, it means the vast group of management would go and you would have more qualified research people. What does the Public Service Commission say about that? What about that being your major role?

Mr. Giroux: In fact, the commission is in a reactive role in terms of the changes that management may make. It is not in our mandate to oppose any change in structure of government. It is not in our mandate to deal with the classification of positions. We have lived through this in the past year and a half very extensively with the ten per cent reduction in the manage-

[Traduction]

M. Giroux: Monsieur le président, voici comment nous envisageons le principe du mérite dans le contexte des changements organisationnels qui peuvent se produire à l'avenir. Dans le cas du recrutement nous devons, selon ce principe, rechercher la personne la plus compétente en veillant à ce que cette recherche soit faite équitablement et vise également à assurer la représentativité de la Fonction publique. Il faut pour cela que la Commission procède à un recrutement très ciblé, établisse très clairement quelles sont les compétences, les qualités et les capacités nécessaires et procède sur cette base.

Une fois que l'employé travaille à la Fonction publique, dans le contexte de Fonction publique 2000, notre rôle consiste à faire en sorte que l'avancement, c'est-à-dire la progression d'un poste d'un niveau inférieur à un poste plus élevé se fasse en fonction des mêmes principes.

Le Livre blanc ne mentionne pas la possibilité de nommer une personne à un certain niveau. Si nous prenons l'exemple de l'orchestre, les nominations y sont faites à un certain niveau plutôt qu'à un certain poste. Pour les nominations à un certain niveau il faut veiller à ce qu'une personne progresse d'un niveau inférieur à un niveau plus élevé en fonction de ses compétences et des exigences prévues pour le niveau en question. Comme vous avez également parlé du moral des employés, les fonctionnaires ont ainsi le sentiment que leur candidature à un concours a été examinée objectivement. Voilà pourquoi nous avons instauré les principes de l'équité et de la transparence dans nos objectifs et dans l'examen de notre nouvelle orientation.

Le principe du mérite doit, selon nous, permettre d'assurer que le candidat choisi satisfait aux exigences et est le plus compétent. Ensuite, nous ne voyons pas d'objection à utiliser ces personnes de la façon la plus efficace pour atteindre les objectifs du public et du gouvernement. C'est la meilleure réponse que je puisse vous donner pour le moment.

Le sénateur Marsden: Si j'ai bien compris, monsieur Giroux, il n'est absolument pas question de modifier la structure traditionnelle de la bureaucratie? Je sais que cela ne dépend pas de vous. Par exemple, si nous reprenons l'analogie de l'orchestre symphonique, il s'agit d'un groupe de personnes très compétentes avec une structure hiérarchique très limitée. Va-t-il falloir, au nom de l'équité et de la transparence—des principes importants—mettre des gens à pied, se débarrasser d'un tas de personnes qui occupent actuellement des postes de cadre à la Fonction publique? Si l'on appliquait les principes de Drucker, on se débarrasserait de nombreux gestionnaires que l'on remplacerait par des chercheurs plus compétents. Qu'en dit la Commission de la fonction publique? N'est-ce pas votre rôle principale?

M. Giroux: En fait, la Commission se contente de réagir aux changements apportés par la direction. Nous n'avons pas pour mission de nous opposer à tout changement dans la structure gouvernementale. La classification des postes n'est pas de notre ressort. C'est un problème auquel nous nous sommes trouvés confrontés depuis 18 mois à la suite de la réduction de

[Text]

ment category. Our role has essentially been to deal with managers. There are approximately 350 managers who find themselves all of a sudden no longer fitting into the new organizations that have taken place. There has been a certain amount of delayering, there have been reductions in the management category. Our role is essentially to ensure that these managers so identified are given every opportunity to find employment elsewhere, are given counselling, are helped along. So far we have been at it less than a year, but we have been successful in placing over 50 per cent of these people.

I am returning to the principle of fairness. However, our role becomes one of ensuring that there is fairness in the system in the way they are treated and considered. Because we are responsible for the total staffing of the executive group, we have made sure that competitions do not take place until we have assured ourselves that those who are priority employees have been fully looked at and given a fair chance at those positions before we open them up to all the other people. That is basically our role.

To answer your question, we are a bit on the outside of that particular activity. We react to it and when it involves the staffing process, of course, we make sure that merit and these other principles are applied.

Mr. Chairman: Senator Kinsella followed by Senator Simard.

Senator Kinsella: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Giroux, does the Public Service Commission consider PS 2000 a good process, a bad process or an indifferent process?

Mr. Giroux: Mr. Chairman, the Public Service Commission recognizes the process which led to the white paper, which is essentially the framework for the Public Service 2000 exercise. It is a process that was very much influenced by the public service taking a look at itself and very much influenced by managers looking at a number of activities. That process involved a lot of consultation. Some of the task forces, for example the one on service to the public and others, extensively consulted employees of the government and outside groups. We are not saying it was a perfect process. In my 30 years of experience in the public service, it is the first time that I have seen such a thorough in-depth review of a number of activities related to delivery of service to the public and how the public service is managed internally to do that.

The process which took place that led to the preparation of Bill C-26 also involved an extensive round of consultations, very much with the unions themselves, and some of the task forces have led to some of the recommendations. In my former role as Deputy Minister of Public Works I was chairman on the task force on classification. In that role we consulted extensively with the bargaining agents before arriving at the recommendations.

I know that the process has been attacked. It always could be a better process. However, overall it provided a fair review of what are some of the things that should happen if we are to proceed with renewal in the public service.

[Traduction]

10 p. 100 des postes de gestion. Notre tâche a surtout consisté à nous occuper des gestionnaires touchés. Il y a environ 350 gestionnaires qui, du jour au lendemain, n'ont plus leur place dans les nouvelles organisations mises sur pied. Il y a eu une certaine rationalisation et une réduction du nombre de cadres. Notre rôle veille à ce que ces cadres aient la possibilité de trouver un emploi ailleurs, à ce qu'ils reçoivent des services de counselling et de l'aide. En moins d'un an, nous avons déjà réussi à placer plus de la moitié de ces personnes.

J'en reviens au principe de l'équité. Néanmoins, notre rôle consiste à veiller à ce que les employés soient traités équitablement. Comme nous sommes responsables de la dotation du groupe exécutif, nous veillons à ce que les concours n'aient pas lieu tant que nous n'aurons pas examiné la candidature des employés prioritaires. Nous tenons à leur offrir la chance d'obtenir un de ces postes avant de les offrir aux autres. Voilà en quoi consiste notre rôle.

Pour répondre à votre question, nous restons plus ou moins en dehors de ce genre d'activité. Nous réagissons quand le processus de dotation entre en jeu et nous veillons alors à ce que le principe du mérite et les autres principes soient appliqués.

Le président: La parole est au sénateur Kinsella qui sera suivi du sénateur Simard.

Le sénateur Kinsella: Merci, monsieur le président. Monsieur Giroux, la Commission de la fonction publique est-elle satisfaite, insatisfaite ou indifférente vis-à-vis de FP 2000?

M. Giroux: Monsieur le président, la Commission de la fonction publique est satisfaite du processus qui s'est traduit par le Livre blanc sur lequel s'appuie Fonction publique 2000. Ce processus a été fortement influencé par l'auto-examen auquel s'est livrée la Fonction publique et l'étude d'un certain nombre d'activités faite par les gestionnaires. Il y a eu de nombreuses consultations. Certains groupes de travail, par exemple celui qui portait sur les services au public, ont consulté de façon intensive les employés du gouvernement et les groupes de l'extérieur. Nous ne prétendons pas que ce processus soit parfait. Depuis 30 ans que je travaille à la Fonction publique, c'est la première fois que j'assiste à un examen aussi approfondi des activités reliées à la prestation des services au public et de la façon dont la Fonction publique est gérée pour assurer ces services.

Le processus qui a débouché sur la préparation du projet de loi C-26 a fait appel à des consultations intensives, notamment avec les syndicats et certains groupes de travail ont formulé des recommandations. Lorsque j'étais sous-ministre des Travaux publics, je présidais le groupe de travail sur la classification. A ce titre, nous avons consulté intensivement les syndicats avant de formuler nos recommandations.

Je sais que le processus a été critiqué. Il est toujours possible de l'améliorer. Néanmoins, dans l'ensemble, il nous a donné une bonne idée de ce qui se passerait si nous procédions au renouvellement de la Fonction publique.

[Text]

Senator Kinsella: Somewhat tangential to that, as chair of that particular task force that you have mentioned looking at classification, to your recollection did the professional institute participate? Were they consulted?

Mr. Giroux: Yes, they were consulted a number of times.

Senator Kinsella: Were their submissions and ideas considered by the task force?

Mr. Giroux: The consultations with the bargaining agents led to a review of some of their suggestions. There were some concerns about some of the groupings that the task force was considering, which were changed after the consultations with the bargaining agents.

Senator Kinsella: In your opinion, to what extent is PS 2000 a management self-analysis? To what extent is it a look at the reform of the entire public service of Canada?

Mr. Giroux: There is no doubt that the review is definitely management driven. It was a management-driven review and the task forces were formed of managers. In the process there was an extensive amount of consultation. The structure of the exercise led to a more specific review into certain areas. Of course, each of the task forces went into that. Overall, is it a total review of the public service in terms of the objectives that were set? It is very difficult to answer that. There certainly are gaps in there and I cannot say that it was a complete review.

Senator Kinsella: Mr. Giroux, as head of the Public Service Commission did you and your colleagues, the commissioners, contribute to the work of the task force?

Mr. Giroux: The Public Service Commission assisted the task force on the management category review and on staffing in an advisory capacity in a consultative role. There were representatives of the commission on the task force to assist them in their deliberations.

Senator Kinsella: In providing the advice of the Public Service Commission of Canada, what was the process that you followed in order to arrive at the advice that you were going to give? How did you determine what the advice from the Public Service Commission of Canada ought to be when you gave your advice to these groups? Was there a consultative process within the Public Service Commission? Was it done by the three of you? How did that work? How did you determine what advice you were going to give as advice from the Public Service Commission.

Mr. Giroux: I would like to ask commissioner Scott to answer that; he was there. As you perhaps know, he and I joined the commission about a year and a half ago and all of that happened before we were there. We refer to commissioner Scott as our ancient commissioner, so perhaps he will be able to answer your question much better.

Mr. Gilbert Scott, Commissioner, Public Service Commission: Mr. Chairman, I will not risk reciting the "Rhyme of the Ancient Mariner."

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: A ce propos, en tant que président du groupe de travail sur la classification dont vous avez parlé, vous souvenez-vous si l'Institut professionnel a été consulté?

M. Giroux: Oui, il a été consulté plusieurs fois.

Le sénateur Kinsella: Le groupe de travail a-t-il tenu compte de ses mémoires et idées?

M. Giroux: Nos consultations avec les syndicats nous ont amenés à examiner certaines de leurs suggestions. Après avoir consulté les syndicats, le groupe de travail a modifié certaines catégories qu'il envisageait d'établir.

Le sénateur Kinsella: A votre avis, dans quelle mesure FP 2000 représente-t-il une auto-analyse de la gestion? Dans quelle mesure ce document envisage-t-il une réforme de toute la Fonction publique du Canada?

M. Giroux: Cet examen a certainement été fait à l'instigation de la gestion. De plus, les groupes de travail étaient constitués de gestionnaires. Néanmoins, les consultations ont été intensives. Cela a permis de procéder à un examen plus précis dans certains domaines. Bien entendu, chacun des groupes de travail s'est lancé dans des examens approfondis. Dans l'ensemble, peut-on parler d'une réforme totale de la Fonction publique compte tenu des objectifs fixés? Il est très difficile de répondre à cette question. Cet examen présente certainement quelques lacunes et je ne peux pas dire qu'il était complet.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Giroux, en tant que chef de la Commission de la fonction publique, avez-vous, vous et vos collègues, les commissaires, fait partie du groupe de travail?

M. Giroux: La Commission de la fonction publique a aidé le groupe de travail sur l'examen de la catégorie de la gestion et sur la dotation, à titre purement consultatif. Des représentants de la Commission ont siégé avec les membres du groupe de travail pour les aider.

Le sénateur Kinsella: De quelle façon avez-vous procédé pour donner votre avis? Comment avez-vous déterminé quels conseils la Commission de la fonction publique du Canada devrait donner à ces groupes? Avez-vous tenu des consultations au sein de votre Commission? L'avez-vous fait tous les trois? Quels résultats cela a-t-il donné? Comment avez-vous décidé des conseils que vous donneriez au nom de la Commission de la fonction publique?

M. Giroux: Je demanderais au commissaire Scott de bien vouloir vous répondre; il était là. Comme vous le savez peut-être, le commissaire Stewart et moi-même avons fait nos débuts à la Commission il y a environ 18 mois et tout ceci s'est passé avant notre arrivée. Le commissaire Scott étant plus ancien que nous, il pourra peut-être vous répondre bien mieux que moi.

M. Gilbert Scott, commissaire, Commission de la fonction publique: Monsieur le président, puisque c'est moi le plus ancien, voici.

[Text]

The commission anticipated the review exercise because there had been a number of expressions about the need for reform of the public service. Since I joined the commission in 1988, we were involved in a fairly extensive review of many aspects of the activities that fall under the commission. We had, for instance, the review directorate of the commission undertake a number of studies into aspects such as the management category and the rate of separation. There was a perception that managers were leaving the public service at a faster rate than before. We looked into that and we looked into many aspects of the operation.

The former chairman and I also undertook a series of focus groups across the country with managers that covered a population of some 200 managers in groups of about 10 to 12 where we went through fairly extensive discussions about what parts of the system worked, in their view, what parts did not and what we ought to do to fix that. So we had a fair body of information. We had been tracking the studies that had been done generally across the public service. We ourselves in the commission conducted our own employee surveys. By the time Public Service 2000 was launched we had a fairly extensively picture of what was happening in the Public Service Commission, so from that position we were able to provide the kind of advice that we did.

In fact, the support we provided was twofold: we provided basic information because the Public Service Commission is a repository of a large body of data about the public service, so we provided that objective data to the various task forces, and then provided advice and consultation as was required in the various areas.

Le sénateur Simard: J'aimerais revenir à cette question d'absence de moral dans la fonction publique. Il y a de nombreuses études qui semblent confirmer cela.

Hier, vous aviez peut-être des représentants ici lorsque madame Craig et ses collègues de l'Institut professionnel de la fonction publique, sont venus nous dire qu'effectivement il y avait beaucoup de malaise. J'ai eu l'occasion l'an passé avant la grève de la fonction publique et, peut être, après la grève d'écouter certaines lignes ouvertes. Il semble y avoir un problème.

En quoi «Fonction publique 2000» peut-elle rétablir cela? D'abord, je dois vous dire que madame Craig n'a pas été tellement tendre à l'endroit de la fonction publique parce qu'il semblait, d'après eux, que vous vous étiez presque lavés les mains de tout cela suite à l'absence de consultation, et cetera. Comment voyez-vous votre rôle pour rétablir le climat favorable, pour s'assurer, d'abord, d'une participation plus complète ou plus satisfaisant, si besoin il y a, des syndicats? On ne peut pas vivre avec cela longtemps.

J'aimerais que vous explicitiez aussi quel a été votre rôle à ce jour? Vous avez parlé de consultations, du jamais vu. Mais il semble qu'ils n'ont pas été satisfait. On leur a demandé de présenter certaines choses. Il semble qu'ils n'ont pas eu de réponse. Voilà ma première question. J'en ai deux autres questions qui se rapportent à cela.

Monsieur Giroux: Tout d'abord, j'aimerais vous signaler qu'il est bien difficile de parler de moral en général parce

[Traduction]

La Commission s'attendait à devoir procéder à cette révision étant donné que la nécessité d'une réforme de la Fonction publique avait été soulignée à plusieurs reprises. Depuis mon entrée à la Commission, en 1988, nous avons entrepris un examen assez intensif d'un certain nombre des activités de la Commission. Par exemple, la direction générale de la revue a entrepris plusieurs études portant notamment sur la catégorie de la gestion et le taux de départs. On avait l'impression que les cadres quittaient la Fonction publique à un rythme plus rapide qu'avant. Nous avons étudié la question et de nombreux aspects de nos opérations.

L'ancien président et moi-même avons également consulté environ 200 gestionnaires des quatre coins du pays répartis en groupes de dix ou 12 avec lesquels nous avons longuement discuté de ce qui marchait bien, de ce qui ne marchait pas et des améliorations à apporter. Nous avons donc une bonne base de renseignements. Nous avons également retracé les études déjà effectuées dans la Fonction publique. La Commission a procédé elle-même à des sondages auprès des employés. Lors du lancement de Fonction publique 2000, nous avons déjà une très bonne idée de ce qui se passait à la Commission de la fonction publique et nous avons donc pu conseiller le gouvernement comme nous l'avons fait.

En réalité, notre aide revêtait deux formes. Nous avons fourni l'information de base étant donné que la Commission de la fonction publique possède de vastes données sur la Fonction publique, ce qui nous a permis de communiquer des renseignements objectifs aux divers groupes de travail, et nous avons donné des conseils dans les divers domaines, selon les besoins.

Senator Simard: I would like to get back to the question of the lack of morale in the Public Service. Many studies seem to confirm this state of affairs.

Perhaps you were here yesterday when Mrs. Craig and her colleagues from the Professional Institute of the Public Service told us that there was indeed a great deal of malaise. Prior to last year's Public Service strike and even after the strike, I had an opportunity to listen to a few open-line programs. There does indeed seem to be a problem.

How can Public Service 2000 resolve this situation? I have to tell you right away that Mrs. Craig did not have many kind words to say about the Public Service Commission because it was felt that you have almost washed your hands of the whole affair as a result of a lack of consultation and so forth. What role do you see yourself playing in re-establishing a favourable climate, one which would guarantee broader, more satisfactory participation, if necessary, on the part of the unions? We cannot live with this situation much longer.

I would also like you to describe further your role to date? You spoke of consultations. However, these do not appear to have been satisfactory. They were asked to present certain things and it would appear that they did not get any answers. That is my first question. I have two others relating to the same subject.

Mr. Giroux: First of all, I have to tell you that it is very difficult to speak of morale in general because we do not have a

[Text]

qu'on n'a quand même pas une mesure tellement efficace de déterminer qu'est ce que le moral. Est-ce que le moral à la fonction publique est pire ou moins pire que ne l'est, par exemple, celui des gens dans d'autres secteurs face à l'économie en général, lorsqu'on voit les pertes d'emplois qui ont lieu en ce moment? C'est très difficile à dire.

J'aimerais faire deux observations quant aux affirmations des syndicats. C'est bien évident que les syndicats ont été consultés. C'est bien évident aussi que les groupes de travail n'ont pas retenu ce qu'ils auraient voulu obtenir. C'est bien évident qu'ils aimeraient bien négocier la dotation dans la fonction publique. Ils aimeraient négocier la classification. Ils voudraient que les griefs de classification se rendent en arbitrage.

Si vous regardez la conclusion des groupes de travail, on voit que certaines de ces questions-là n'ont pas été retenues et le livre blanc ne les retient pas. Cela se produisait durant toute la période où les groupes de travail se sont penchés sur ces questions.

Depuis que je suis arrivé à la Commission, et je suis sûr que cela était aussi le cas avant, la Commission a toujours fait beaucoup d'efforts pour consulter les syndicats. Nous avons fait beaucoup de rapprochement avec les syndicats. Nous les avons consultés durant la préparation, comme je le mentionnais, des dispositions du projet de loi C-26. Madame Stewart peut vous donner beaucoup plus de détails à ce sujet-là, si vous le permettez, parce qu'elle est la personne qui s'est penchée essentiellement sur cette question.

Nous les consultons aussi dans des mécanismes que nous avons mis sur pied. Nous leur avons demandé de participer dans des comités conjoints avec nous et avec l'employeur, par exemple, pour traiter de la façon dont nous allons parler des occasionnels et comment nous allons appliquer la disposition des occasionnels.

Le commissaire Scott est en train de faire une revue assez complète de tout l'approche de la délégation. Nous avons demandé au syndicat de participer et de travailler avec nous, de nous donner leur point de vue, et cetera. Nous tentons d'ouvrir autant de portes que possible pour tenter de les impliquer le plus possible dans les activités de la Commission.

Ce que nous, à la Commission, tentons de faire pour améliorer la situation du moral, c'est bien évident que nous le faisons en terme très relié à notre rôle de protecteur du principe du mérite. Nous avons constaté dans notre dernier rapport annuel que nous voyons beaucoup plus de promotions depuis quelques années qu'il y en a eu avant.

Par exemple, en 1986 on avait essentiellement six promotions par employé. En 1990, dans notre dernier rapport annuel, nous étions rendus à 13 par employé, ce qui est plus que le double du nombre de promotions que nous voyons dans le système.

Nous voyons aussi les mutations comme étant un aspect positif parce que les mutations donnent aux employés une chance d'occuper d'autres postes et d'autres fonctions qui vont les aider à élargir leurs connaissances et leurs capacités. On a vu la même progression des mutations. C'est-à-dire que nous avons maintenant à peu près 13 employés par 100 qui ont une mutation dans une année donnée.

[Traduction]

very effective way of measuring it. Given the state of the economy in general is morale in the Public Service worse or not as bad as, say, in other sectors, considering the jobs that are being lost? That is very difficult to say.

Let me say two things in response to the unions' comments. Of course the unions were consulted. Equally, the conclusions of the task forces were not what the unions would have wanted. Obviously, unions would like to be able to negotiate staffing and classification in the Public Service. They would like classification grievances to go to arbitration.

If you examine the findings of the task forces, you will note that some of these questions were set aside, just as they were not retained in the White Paper. This was taking place during the time when the task forces were considering these questions.

Since I joined the Commission—and I am certain this was also true before then—the Commission has always put a lot of effort into consulting the unions. We made many overtures to them. As I mentioned, we consulted them when we were drawing up the provisions of Bill C-26. If you would like, Mrs. Stewart can give you many more details about this, as she was essentially responsible for this matter.

We also consulted the unions about some of the mechanisms we put in place. We asked them to participate in joint committees focusing, for example, on how we will deal with casual employees and how we will apply the provisions respecting casual employees.

Commissioner Scott is now undertaking a fairly exhaustive review of the whole approach to delegation of staffing actions. We have asked the union to participate and work with us, to give us their perspective and so forth. We are trying to open as many doors as possible and to involve them as much as possible in the Commission's activities.

The Commission is trying to improve morale in a way that is very much in keeping with our role as the defender of the merit principle. In our last annual report, we noted that there had been many more promotions in recent years than in the past.

For example, in 1986, there were basically six promotions for every 100 employees. In our 1990 annual report, we noted that this level had more than doubled to 13 promotions for every 100 employees.

Transfers are another positive element since they give employees an opportunity to fill other positions and perform other duties that allow them to broaden their knowledge and abilities. The number of transfers has also risen in a similar fashion. In a given year, we now have about 13 transfers for every 100 employees.

[Text]

Nous avons voulu ouvrir d'une manière assez grande tout le processus de dotation. Nous avons encouragé un bien meilleur dialogue qui se fasse lorsqu'il y a un concours. Nous avons aussi travaillé très fort.

J'en reviens à la réponse à la question de madame tout à l'heure. Comme vous le savez qu'on ait un minimum de personnes qui seraient mises en disponibilité. De ces 27 000 personnes-là, nos dossiers démontrent qu'il y a peut-être 1 000 personnes, grosso modo, qui ont été mises en disponibilité. C'est-à-dire on a pu s'occuper de 26 000 employés. On croit que c'est notre contribution de tenter d'alléger les problèmes de moral dans la fonction publique, d'ouvrir le système, d'encourager les promotions, d'encourager les mutations et aussi s'occuper des gens qui sont affectés par le réaménagement des effectifs.

La Commission a été très impliquée dans ce processus-là. Notre but était de s'assurer qu'on ait un minimum de personnes qui seraient mises en disponibilité. De ces 27 000 personnes-là, nos dossiers démontrent qu'il y a peut-être 1 000 personnes, grosso modo, qui ont été mises en disponibilité. C'est-à-dire on a pu s'occuper de 26 000 employés. On croit que c'est notre contribution de tenter d'alléger les problèmes de moral dans la fonction publique, d'ouvrir le système, d'encourager les promotions, d'encourager les mutations et aussi s'occuper des gens qui sont affectés par le réaménagement des effectifs.

Le sénateur Simard: Sauf erreur, si ce n'est pas dans le texte, c'est peut-être dans les commentaires que vous avez faits, vous semblez définir votre mandat, comme vous le dites si bien en page 4, vous êtes l'organisme central du gouvernement en matière de recrutement d'employés qualifiés. Est-ce que vous considérez que vous avez avec les ministères une relation «clients»? Est-ce que les ministères sont vos clients? Si c'est le cas, cela explique peut-être la réaction et les sentiments des syndicats à savoir qu'ils vous voient moins qu'indépendant du gouvernement. J'aimerais que vous touchiez à cette question.

Monsieur Giroux: Cela va réellement au cœur du genre d'organisation qu'est la Commission. Tout d'abord la Commission a un mandat de maintenir et de protéger le mérite. Elle a aussi un mandat opérationnel. Le mandat opérationnel étant quelle est responsable pour la dotation à l'intérieur de la fonction publique. L'année dernière, par exemple, dans notre rapport annuel nous avons noté qu'il y avait dans la fonction publique 100 000 activités de dotation. Alors c'est bien évident qu'on a une fonction publique qui est grosse, qui est vaste, qui a beaucoup de ministères, qu'elle est complexe. Il est impossible pour la Commission de faire ces 100 000 activités de dotation-là. Ce serait un ministère énorme qui irait gérer beaucoup d'activités au jour le jour dans les ministères.

La délégation des activités de dotation de la Commission devient une chose qui doit se faire pour être capable de gérer dans cette complexité qu'est la fonction publique fédérale.

Il est bien évident que quand nous avons 100 000 nominations dans une année, elles ne sont pas toutes parfaites. Il y en a quelques unes qui vont être controversées. Il y en a un certain nombre qui vont être contestées. Il y en a un certain nombre qui vont être mal faites. On reconnaît cela, parce que sur 100 000, il va y avoir des choses qui vont arriver. C'est là où la Commission, dans les nominations déléguées au ministère, joue le rôle, premièrement, de conseiller.

[Traduction]

Our objective has been to open up the entire staffing process. We have encouraged more dialogue when a competition is held. We have also worked very hard.

Getting back to the question the honourable member raised earlier, as you know the government announced in 1985 major staff cuts. The number of person-years was to be reduced by 15,000 over a five-year period. A total of 27,000 employees were affected one way or another by this announcement from 1985 to 1990-91.

The Commission was very much involved in this process. Our aim was to ensure that the number of layoffs would be kept to a minimum. Our records show that of the 27,000 employees affected, only 1,000 or so were laid off, which means that we were able to take care of 26,000 employees. We consider this our contribution to the effort to alleviate morale problems in the Public Service, to open up the system, the encourage promotions and transfers and to deal with persons who have been affected by staff restructuring.

Senator Simard: If I'm not mistaken, or if it's not in the text, perhaps it was a comment you made, but as you state so well on page 4, you are the government's main agency for recruiting qualified employees. Do you consider yourself to have a "client" relationship with the departments? Are the departments your clients? If they are, perhaps this explains the reaction and sentiments of the unions who see you as operating at less than arm's length from the government. I would like you to comment on this point.

Mr. Giroux: This really goes to the heart of the type of organization we have. First of all, the Commission has a mandate to uphold and defend the merit principle. It also has an operational mandate in that it is responsible for staffing within the Public Service. Last year, for instance, we noted in our annual report that a total of 100,000 staffing actions took place in the Public Service. Obviously, we have a large, extensive and complex Public Service with numerous departments. It is impossible for the Commission to handle all 100,000 staffing actions. We would need an enormous department that would have to oversee departmental actions on a daily basis.

The Commission has to be able to delegate some staffing responsibilities in order for the complex federal Public Service to operate.

Obviously, when we have 100,000 appointments in a single year, they are not all perfect. A few will be controversial and some will be challenged. Some will not be carried out properly and we acknowledge this fact, because when you have 100,000 appointments, some problems are bound to occur. In delegating the authority to make appointments to the departments, the Commission acts primarily in an advisory capacity.

[Text]

Deuxièmement, nous avons des procédures de recours qui sont les appels et les enquêtes. Lorsque nous avons un cas qui est flagrant et qui demande action, nous prenons l'action qui est nécessaire. Cas par cas nous les réglons tels qu'ils sont portés à notre attention.

Les syndicats qui ont fait les commentaires hier, c'est bien évident qu'ils amènent des cas à notre attention et qu'ils veulent qu'on les règle de telle ou telle manière. Par contre, si l'on est indépendant de l'exécutif ou des ministères, nous sommes aussi indépendants des syndicats. Nous allons régler le cas selon les principes et les valeurs qui sont dans la loi. Souvent il arrive que nous ne les réglons pas comme les syndicats voudraient qu'on les règle. On se fait souvent accuser d'être du côté de la gestion. Quand on règle un cas qui est en faveur du syndicat, là, la gestion nous dit qu'on le règle parce qu'on a peur du syndicat. La Commission est toujours prise entre les deux parties à cause de son rôle opérationnel et son rôle de protecteur du mérite. C'est un rôle que nous devons jouer avec un certain équilibre.

Nous tentons d'avoir un impact essentiellement dans deux grands secteurs si l'on parle de la dotation: s'assurer que le recrutement est fait sans que ça soit d'influence ou de patronage et que ce sont les gens les mieux qualifiés qui sont engagés, et, à l'intérieur de la fonction publique, puisque la très vaste majorité des nominations sont déléguées au ministère, nous voulons jouer le rôle de conseiller et de vérificateur, s'assurer que les choses vont bien. Aussi nous avons le rôle de promouvoir, de la part des gestionnaires qui ont cette autorité déléguée, qu'ils sont aussi les défenseurs du mérite. Ils doivent eux aussi mettre en application les concepts du mérite. Donc, nous mettons beaucoup d'emphasis sur l'imputabilité, sur les valeurs, sur les grands principes fondamentaux.

Le sénateur Simard: On sait que de plus en plus les syndicats s'objectent à cette nouvelle façon de faire les choses, par contrat, disons. Les fonctions ou les travaux qui étaient faits par les employés du gouvernement sont maintenant fait par contrat. Est-ce que vous vous reconnaissez un droit de regard, un droit de critique sur ces employés-là ou sur leur compétence? Est-ce que vous y voyez une obligation de par votre mandat?

Monsieur Giroux: Selon notre loi, nous avons une obligation envers les gens qui sont nommés à des postes à la fonction publique. Les employés engagés à contrat, qui sont engagés non pas contre des postes mais qui sont engagés contre des budgets plutôt généraux, ne tombent pas sous notre responsabilité. Disons, que légalement nous n'avons aucune responsabilité pour ces gens-là.

Je pense que votre question va un peu plus loin par contre. Vous me demandez qu'est qu'on pense de toute cette question-là. Je crois personnellement, par exemple, que la venue des budgets opérationnels va rationaliser cette question-là.

Dans le moment, souvent ce qui pousse les fonctionnaires à offrir des contrats c'est qu'ils n'ont plus d'années-personnes. Ils sont limités sur le nombre des années-personnes. Il y a un travail à faire. On prend donc nos budgets opérationnels et puis on fait le travail en engageant des firmes ou des groupes de ce genre-là.

[Traduction]

We also have recourse procedures, namely appeals and inquiries. When confronted with a blatant case which requires action, we do what has to be done. We settle them case by case, as they are brought to our attention.

It is quite clear that the unions that commented yesterday bring cases to our attention and want these cases settled in a certain way. However, if we are independent from the executive and the departments, we are also independent from the unions. We shall settle a case in accordance with the principles and values set out in the law. It often happens that we do not settle cases as the unions would like. We are often accused of being on the side of management. When we settle a case in favour of the union, well then, management tells us we are settling it because we are afraid of the union. The PSC is always caught between the two parties because of its operational role and the role it plays in protecting merit. Playing that role demands that we have some degree of balance.

Essentially, with regard to staffing, we try to have an impact in two main areas: ensuring that recruitment is free of influence or patronage and that the best qualified persons are hired; and, within the public service—since the vast majority of appointments are delegated to the departments—we want to act as an adviser and auditor, ensuring that things go smoothly. In addition, with managers to whom this authority is delegated, we have a role of promoting the idea that they, too, protect merit. They, too, must apply the merit principle. We place great emphasis, then, on accountability, values and the main, basic principles.

Senator Simard: We know that the unions are objecting more and more to this new way of doing things, on contract. Duties or work that used to be performed by government employees is now done on contract. Do you think the PSC has some right to look at or comment on those employees or their competence? Do you see an obligation there, under your mandate?

Mr Giroux: Under our Act, we have an obligation to persons appointed to positions in the public service. Contract employees, whose employment depends not on the existence of a position but on rather general budgets, do not come under our responsibility. Legally, we have no responsibility for those persons.

However, I think your question goes a bit farther. You are asking me what we think of this entire issue. Personally, for example, I feel that the introduction of operational budgets will put this whole issue in a clearer light.

At present, what often leads public servants to contract work out is the fact that they have no more person-years. They have a limited number of person-years. They have a job to get done. So they take their operational budget and they get the work done by hiring firms or groups of that type.

[Text]

Je crois que les budgets opérationnels vont forcer les gestionnaires à prendre les décisions qui s'imposent. Lorsque l'option contrat va devenir plus dispendieuse que le fait d'engager un employé contre un poste, ils vont prendre la décision d'engager un employé contre un poste parce qu'ils vont les entraîner et les former, ils vont faire un investissement sur ces employés-là. Ils vont vouloir les garder. Cela devrait aider beaucoup à rationaliser les décisions qui se font dans le moment.

Il n'y a pas de doute, par contre, que c'est une politique du gouvernement aussi de privatiser certaines activités. La Commission n'a aucune opinion dans ce sens-là. Cela devient une politique du gouvernement en place. Notre rôle c'est de s'assurer que lorsque c'est le gouvernement qui va faire la fonction, que les gens qui vont être engagés le seront selon le mérite.

Senator Kinsella: Turning to the question of term appointments, does the Public Service Commission have a role to play in any way with these term appointments?

Mr. Giroux: There are basically two types of term appointments. First, there are appointments that are made under the regular recruitment process, which are mostly terms over six months. However, you could have a large number of those that are also terms of less than six months. These term appointments are made by the commission, except for the operational category and the administrative support category in all regions except the National Capital Region. It is a question of workload. In other words, outside the National Capital Region for the administrative support category and operational category the departments can use the Canada Employment Centres as the source of recruitment for those term appointments.

The commission has also provided exclusion orders to eight government departments for terms of less than six months. These are to meet operational requirements, essential requirements of departments that need to undertake very quick action. It has to be recognized that the process that the commission has in place with respect to appointments requires certain things to be done. This takes time and requires paper, and so on. So these exclusion orders of terms less than six months are made directly by departments. Some of them use the commission's inventories, but most of them have their inventories in place of people they will recruit.

Senator Kinsella: Could you give the committee an indication as to the number of these term appointments that are made, first, under the exclusion order, and, second, term appointments in general? What numbers are we looking at here?

What I am looking for with your numbers is whether or not, under some of the proposals in PS 2000, there would be involvement of more control at the departmental level from the managers and whether there might be an inflation of the number of terms not being reviewed by the commission with downsizing, or whether there will be a tendency for the term appointments to be increased as well.

[Traduction]

I feel that operational budgets will force managers to make the decisions that are necessary. When the contracting option becomes more costly than hiring an employee to fill a position, they will decide to hire employees to fill positions, because they will train those employees; they will make an investment in those employees. They will want to keep them. That should contribute a great deal to clarifying the decisions being made at the moment.

There is no doubt, however, that it is government policy to privatize certain activities. The PSC has no opinion in that regard. It has become a policy of the present government. Our role is to ensure that when it is the government that will perform the work, the persons to be hired are selected according to merit.

Le sénateur Kinsella: Pour en venir aux nominations pour une période déterminée. La Commission de la fonction publique a-t-elle un rôle à jouer dans ces nominations?

M. Giroux: Il y a en fait deux catégories de nominations pour une période déterminée. Premièrement, il y a celles qui sont faites dans le cadre de la procédure de recrutement habituelle et qui sont surtout pour des périodes de plus de six mois—mais il y en a également beaucoup qui sont d'une durée inférieure. Il s'agit des nominations faites par la Commission, sauf pour la catégorie de l'exploitation et la catégorie du soutien administratif, dans toutes les régions sauf celle de la capitale nationale. C'est une question de charge de travail. Autrement dit, à l'extérieur de la région de la capitale nationale, pour la catégorie du soutien administratif et la catégorie de l'exploitation, les ministères peuvent recourir aux Centres d'emploi du Canada pour procéder à des nominations pour une durée déterminée.

La Commission a également remis des décrets d'exclusion à huit ministères pour les nominations d'une durée de moins de six mois. Cela vise à répondre aux besoins opérationnels, aux besoins essentiels des ministères qui doivent prendre des mesures très rapidement. Il faut reconnaître que la procédure mise en place par la Commission pour ces nominations prévoit un certain nombre de formalités qui prennent du temps et représentent beaucoup de paperasserie. Par conséquent, ce sont les ministères qui procèdent directement à ces nominations d'une durée de moins de six mois en vertu de ces décrets d'exclusion. Certains d'entre eux se servent des inventaires de la main-d'oeuvre de la Commission, mais la plupart ont leurs propres inventaires.

Le sénateur Kinsella: Pourriez-vous nous donner une idée du nombre des nominations pour une période déterminée qui sont faites en vertu d'un décret d'exclusion et, deuxièmement, de l'ensemble des nominations pour une période déterminée? Quel est leur nombre?

Ces chiffres devraient me permettre de voir si certaines propositions contenues dans FP 2000 auraient pour effet de confier davantage aux gestionnaires du ministère la haute main sur ces nominations et s'il faut s'attendre à une augmentation de nominations pour une période déterminée que la Commission n'examine pas, ou de l'ensemble de ces nominations.

[Text]

What I am driving at is who is providing oversight to whatever that number is?

Mr. Giroux: Commissioner Scott is looking at our last year's annual report. He will have the number of term appointments versus indeterminate appointments that we made in the past year. In our annual report we report on terms of six months or more, but they are approximately 44 per cent of all appointments made in the Public Service.

Senator Kinsella: That is quite a number, 44 per cent.

Mr. Giroux: Yes. What you have to remember is that terms could be for six months during the course of a year. There is quite a bit of turnover.

Senator Kinsella: We have heard testimony from other witnesses concerned with part of the reform process. They have argued one way and you have argued the other way, namely, that the merit principle may be placed in jeopardy and patronage may find its way into the process.

I am not saying that it happens, but presently under term appointments, certainly the exclusionary-ordered ones, there is great opportunity for more bureaucratic patronage than political patronage. I am not making an accusation, but merely an observation. Some of us are concerned that the changes being proposed be objective. The goal is good, but the control, the audit and the verification mechanisms have to be that much better.

Mr. Giroux: Mr. Scott will comment on the term appointments.

Mr. Scott: In 1985, term appointments accounted for about 46 per cent of staffing.

Senator Kinsella: What is that in numbers, gross and local?

Mr. Scott: It would be 5,000 of 11.5 thousand.

Senator Kinsella: Approximately 5,000 appointments that are not subject to the same controls?

Mr. Giroux: No. The figures quoted in our annual report are term appointments of six months or more, which are done under the Public Service Employment Act, through the competitive process, and so on.

Senator Kinsella: Would you hazard a guess of the numbers of the exclusionary-ordered appointments? If you cannot hazard a guess would you provide the committee with those numbers?

Mr. Giroux: We would have to provide that to you. We can make that available to the committee. That would be the best way.

The Chairman: Will you file your remarks with the clerk of the committee? We will then distribute it to the committee members.

Senator Kinsella: I have some other questions.

[Traduction]

En fait, j'aimerais avoir une certaine idée de ce chiffre que je crois très important.

M. Giroux: Le commissaire Scott examine notre rapport annuel de l'année dernière. Il vous indiquera le nombre de nominations pour une période déterminée par rapport au nombre de nominations pour une période indéterminée que nous avons faites l'année dernière. Dans notre rapport annuel nous incluons les nominations d'une durée de six mois ou plus, mais elles représentent environ 44 p. 100 de l'ensemble des nominations faites à la Fonction publique.

Le sénateur Kinsella: Quarante-quatre p. 100, cela représente un chiffre considérable.

M. Giroux: En effet. N'oubliez pas que la nomination peut durer six mois au cours d'une année. Le taux de roulement est assez élevé.

Le sénateur Kinsella: D'autres témoins nous ont fait part de leurs inquiétudes vis-à-vis de certains éléments de la réforme. Ils ont fait valoir—et vous avez affirmé le contraire—que le principe du mérite se trouverait compromis et que ce processus pourrait donner lieu à du favoritisme.

Je ne dis pas que ce soit le cas, mais à l'heure actuelle, les nominations pour une période déterminée, et en tout, cas celles qui font l'objet d'un décret d'exclusion, se prêtent davantage au favoritisme bureaucratique qu'au favoritisme politique. Je ne porte aucune accusation, ce n'est qu'une simple observation. Certains d'entre nous tiennent à ce que les changements proposés soient objectifs. L'objectif visé est louable, mais pour ce qui est des mécanismes de vérification, ils laissent beaucoup à désirer.

M. Giroux: M. Scott vous parlera des nominations pour une période déterminée.

M. Scott: En 1985, ce type de nominations représentait environ 46 p. 100 de la dotation.

Le sénateur Kinsella: Quel chiffre cela représente-t-il? Le chiffre brut et le chiffre local?

M. Scott: Il s'agit de 5 000 sur 11 500.

Le sénateur Kinsella: Environ 5 000 nominations qui ne font pas l'objet du même contrôle?

M. Giroux: Non. Les chiffres cités dans notre rapport annuel visent les nominations d'une durée de six mois ou plus, qui sont faites en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, par voie de concours.

Le sénateur Kinsella: Pourriez-vous citer un chiffre approximatif pour les nominations faisant l'objet d'un décret d'exclusion? Si vous ne pouvez pas citer de chiffre de mémoire, pourriez-vous nous le communiquer?

M. Giroux: Nous allons vous fournir ce chiffre. Ce serait la meilleure chose à faire.

Le président: Pourriez-vous remettre le texte de votre discours au greffier du comité. Cela lui permettra de nous le distribuer.

Le sénateur Kinsella: J'ai d'autres questions à poser.

[Text]

The Chairman: Senator Bolduc and Senator Eyton would like to ask some questions.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, je voudrais poser la question suivante: hier on a entendu deux groupes d'associations syndicales. Un nous a dit que ça allait très mal dans le service public et qu'il y avait une sorte de retour au patronage, qu'il n'y avait pas eu de consultation. Tout était noir d'après eux.

Après cela, nous avons entendu une autre association, des économistes et des sociologues qui sont venus nous dire que c'était plus nuancé que cela, qu'il y avait eu de la consultation et qu'évidemment la direction n'avait pas nécessairement retenu tout ce qui avait été proposé parce que, entre autre, les syndicats demandaient les pouvoirs de négocier la classification et la sélection. Alors qu'on sait dans le système public il y a une distinction précisément sur ces questions-là parce que la structure du service civil c'est une affaire et puis les règles de sélection des fonctionnaires sont des règles d'intérêts publics qui disent comment le faire.

De sorte que j'ai constaté qu'il y avait dans certains cas une sorte de confrontation entre les hauts fonctionnaires du gouvernement ou l'agence centrale et les syndicats. J'ai connu ce genre de situation pendant 15-20 ans. Je sais que quand on est dans une situation centrale avec les syndicats, il y a une sorte d'élément de confrontation.

Après cela, j'ai été sous-ministre dans un ministère. Je me suis rendu compte que le syndicalisme dans le service public, du moins dans celui où j'ai vécu, avait une toute autre image. Dans le ministère où j'étais, la direction communiquait avec les employés. On collaborait à tous les jours, à tous les niveaux sur l'amélioration des affaires. C'était vraiment une équipe de 1 400 personnes, dans ce temps-là. C'était un autre monde complètement qu'on vivait aux affaires municipales par rapport à ce que j'avais vécu dans les organismes centraux.

Est-ce que à Ottawa vous constatez la même chose? On a eu comme impression hier soir que c'était l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest.

Monsieur Giroux: Sénateur Bolduc, vous avez totalement raison. Je peux parler avec une certaine connaissance de deux ministères qui sont des ministères très opérationnels à savoir les Douanes et Accises et les Travaux publics. La relation avec les syndicats dans ces ministères-là était excellente. Il y avait un très grand climat de consultation et de discussion. On avait des ententes avec les syndicats. On les tenait au courant avant qu'une nouvelle politique sorte sur les employés. On leur demandait de ne pas en parler publiquement. Ils gardaient la discrétion, et cetera. On les consultait. On faisait des arrangements avec eux pour que le ministère se gère le mieux possible. Le climat dans les deux ministères où j'ai été sous-ministre était excellent.

Donc, il y a une très grosse différence entre la centrale syndicale et les différents syndicats des ministères. Dans les deux ministères où j'étais, je faisais surtout affaire avec des éléments de l'Alliance de la fonction publique du Canada que vous n'avez pas encore rencontrée, je crois. C'est bien évident qu'au niveau central, la situation n'est pas à son meilleur à ce temps-ci. Il ne faut quand même pas se fermer les yeux sur ce

[Traduction]

Le président: Le sénateur Bolduc et le sénateur Eyton voudraient poser quelques questions.

Senator Bolduc: Mr Chairman, I would like to ask the following question. Yesterday we heard two union association groups. One of them told us that things were going very badly in the public service and that there was a sort of return to patronage, that there had been no consultation. In their opinion, the picture was entirely black.

Then, we heard another association, economists and sociologists who came to tell us that the situation was more complex than that, that there had been consultation and that obviously management had not necessarily agreed to everything that had been proposed, because, for example, the unions were asking for powers to negotiate classification and selection. Now, we know that the public system makes these very distinctions because the structure of the civil service is a matter of public interest and the rules for selecting public servants are rules of public interest that say how that selection should be carried out.

So I noted that in some cases there was a type of confrontation between senior officials in the government or the central agency and the unions. I knew this type of situation for 15 or 20 years. I know that when you are in a central situation with the unions, there is an element of confrontation.

After that, I was deputy minister in a department. I realized that the union movement in the public service, at least in the public service I knew, had another image altogether. In the department where I was, management communicated with the employees. We co-operated every day, at every level, to improve things. In those days, it really was a team of 1,400 people. It was another world altogether that we knew in municipal affairs, compared with what I had known in the central agencies.

Do you see the same thing in Ottawa? Yesterday, we had the impression that it was Eastern Europe and Western Europe.

Mr Giroux: Senator Bolduc, you are absolutely right. I can speak with some knowledge about two very operational departments: Customs and Excise and Public Works. In those departments, relations with the unions were excellent. There was very clearly an atmosphere of consultation and discussion. We kept them informed before a new policy was made known to the employees. We asked them not to discuss it publicly. They maintained discretion, and so forth. We consulted them. We made arrangements with them so that the department was as well managed as possible. The atmosphere in the two departments in which I was deputy minister was excellent.

There is a very great difference, then, between groups of affiliated unions and the various unions in the departments. In the two departments where I was, I dealt mostly with members of the Public Service Alliance of Canada, which I do not believe you have met with. Obviously, from the point of view of groups of affiliated unions, the situation is not at its best these days. We cannot be blind to what has happened over the past

[Text]

qui s'est passé depuis un an ou deux ou trois ans. Le climat général n'est pas aussi sain qu'il devrait l'être.

Au niveau des ministères, les sous-ministres ont toujours fait des efforts pour tenter de rétablir un climat de confiance. Je suis certain que dans 90 pour cent des ministères, c'est ce qui se passe. Il y a peut-être des accrochages dans certains endroits parce qu'on a quand même des situations parfois un peu plus difficile ici et là mais votre observation et à point.

Le sénateur Bolduc: Ma deuxième question, monsieur le président, si vous me le permettez concerne la structure de la fonction publique. On a parlé hier de dépenses. Je voulais intervenir sur la question de la structure de la fonction publique parce qu'il y a un groupe qui a affirmé qu'à l'avenir on aurait qu'une quarantaine de groupes de fonctionnaires dans le système. Cela m'a fait un peu sursauter, étant donné que seulement dans le monde professionnel c'est-à-dire au niveau des expertises, il y a moins ça 40 groupes différents, je veux dire les comptables, les architectes, les ingénieurs. J'ai travaillé là-dedans pendant des années. Donc, c'est plus varié que cela.

Entre ce qu'on peut appeler un certain regroupement où on pourrait placer comme condition de recrutement ou de sélection, des qualifications à peu près identiques pour les catégories, ça c'est une façon de faire. Entre cela et ce que vous avez actuellement: vous avez une diversité incroyable.

Je vous entendais tantôt dire qu'il y avait tant de mouvement du personnel et tant de promotions. Tout ça c'est fonction du fait que vous aviez une structure très spécialisée. J'espère que vous allez en sortir et que vous allez regrouper un peu, peut-être pas comme en Angleterre ou la classification est très large mais trouver une solution entre les deux. Mon sentiment est que cela n'a pas été expliqué de la bonne façon aux employés, du moins dans le cas de ceux que l'on a rencontrés hier. Je comprends que cela va changer les unités de négociation, si ce travail est bien fait. Aussi, si c'est bien fait, chaque employé dans le système va multiplier ses chances d'avancement et de diversification dans son travail et donc de croissance personnelle et de développement.

Je pense que c'est l'argument de fond que vous devez donner quand vous voulez faire ce genre de travail. Je sais que vous êtes familier avec ce processus car vous étiez directeur du groupe sur la classification.

Le fond du problème se trouve là. Il faut montrer que par l'élargissement, cela permet un déploiement du côté de la gestion mais que cela permet aussi aux employés de diversifier leur expertise et donc par conséquent de se placer en situation de croissance et de promotion. D'après ce que l'on a pu entendre hier soir, il me semble que cela n'a pas passé et j'aimerais avoir votre point de vue à ce sujet.

Monsieur Giroux: Monsieur le président, tout d'abord je vais faire l'observation que l'implantation du nouveau système de classification, comme vous le savez, est la responsabilité du Conseil du Trésor et non de la Commission de la fonction publique. Je ne veux pas faire aucune critique en le disant mais je veux que vous compreniez bien qu'en termes du mandat de la Commission, nous ne sommes pas habilités à décider quoi que ce soit en ce sens.

[Traduction]

two or three years. The overall atmosphere is not as healthy as it should be.

From the departmental point of view, deputy ministers have always made efforts to re-establish an atmosphere of trust. I am sure that this is what is happening in 90 per cent of the departments. There may be hitches in some places, because there are still situations that are sometimes a little more troublesome here and there, but your observation is accurate.

Senator Bolduc: If you will allow me, Mr Chairman . . . , my second question has to do with the structure of the public service. Yesterday we talked about expenditures. I wanted to ask about the structure of the public service, because one group stated that in future we would have only some 40 groups of public servants in the system. That startled me a little, given that in the world of professionals alone, that is, from the point of view of expertise, there are at least 40 different groups; I mean accountants, architects, engineers I worked in that world for years, and so I say it is more varied than that.

What we might call a group, in which nearly identical qualifications—conditions for recruitment or selection—for various categories could be included, is one thing. Between that and what you have now there is an incredible disparity.

I heard you say earlier that there was so much staff turnover and so many promotions. Those things happen because you have a very specialized structure. I hope you will solve that problem, rally your forces and perhaps not do what has been done in England, where classification is very broad, but find a solution that falls between the two. My feeling is that this was not properly explained to employees, at least not in the case of those we met with yesterday. I understand that if this project is carried out well, the bargaining units will be changed and all employees in the system will have greater opportunities for promotion and diversification of their work and thus for personal growth and development.

I think this is the basic argument you make when you want to carry out this kind of project. I know that you are familiar with this process because you headed the task force on classification.

The root of the problem lies there. We must show that broader classification will not only allow management to deploy, but will also allow employees to diversify their skills and thus position themselves for growth and promotion. According to what we heard last night, it seems to me that this has not happened; I would like your point of view on this subject.

Mr Giroux: Mr Chairman, I shall point out, firstly, that introducing the new classification system, as you know, is the responsibility of the Treasury Board, not the Public Service Commission. In saying that, I do not want to be at all critical, but I want you to understand clearly that under the PSC's mandate, we are not empowered to decide anything at all in that regard.

[Text]

Vous avez très bien saisi l'essence des recommandations du groupe de travail dont j'étais le président. C'était essentiellement pour faire cela. C'était pour simplifier le système. C'était pour ouvrir les barrières. C'était pour donner plus d'opportunités pour les gens de bouger. Dans ce contexte il est bien évident que toute la question des «mutations latérales, de déploiement», telles qu'on les appelle, devenait un outil extrêmement important d'utilisation des employés.

Je pense que jusqu'à ce point, mes consultations avec les syndicats (je reviens à mon stage comme président du groupe de travail) étaient qu'ils étaient en accord avec la simplification.

Il ne faut pas oublier qu'un système de classification complexe leur impose beaucoup de travail parce qu'il faut qu'ils supportent leurs employés dans les griefs, il faut qu'ils fassent des études, qu'ils fassent des représentations, etc. Donc, la simplification de la classification était un objectif qui poussait.

Là où cela accroche beaucoup c'est sur la question des déploiements. Je crois que dans le cas des déploiements, la peur du syndicat est effectivement, que l'on donne aux gestionnaires trop d'autorité pour faire des changements latéraux (pas d'augmentation ou quoique ce soit) et que l'on perde le contrôle du mouvement des employés.

Vous savez que la Commission, depuis 1989, avait poussé un décret d'exclusion qui, effectivement, de par son autorité donnait l'autorité aux ministères de faire essentiellement la même chose que ce que les déploiements prévoient dans le projet de loi C-26. Ce décret d'exclusion, la Cour fédérale l'a aboli dernièrement parce que elle a dit qu'il n'y avait réellement pas d'autorité dans la loi sur l'emploi de faire un décret d'exclusion si vaste. Mais la cour a aussi dit: les objectifs poursuivis sont valables et donc il devra y avoir un changement législatif.

Je dois vous dire que le décret d'exclusion prévoyait une procédure de recours. Si jamais des gens pensaient qu'ils avaient été maltraités sous le décret d'exclusion, ils pourraient venir à la Commission et demander de faire une enquête. On a toujours eu un pouvoir d'enquête, même s'il n'était pas sujet à appel. Je pense que l'on a eu, sur une période de deux ans, pas plus que six ou sept plaintes.

Le sénateur Bolduc: C'est ce que je pense.

Monsieur Giroux: Ceci démontre la valeur de cet outil flexible qui ne prend pas beaucoup de temps et ceci démontre aussi que les gestionnaires qui veulent bien gérer leur ministère... Je pense que la grosse majorité des gestionnaires dans la Fonction publique sont des gens intègres qui veulent bien gérer. Je pense qu'ils n'abuseront pas d'un tel outil. Ils vont vouloir le gérer certainement en prenant considération les objectifs opérationnels mais aussi en même temps qui donnent une chance à leurs employés de compenser pour le fait qu'il y a peut être moins de promotions que l'on en avait auparavant, qu'il y a un certain facteur, (ce que l'on appelle le «plateauing») et qu'ils vont prendre le bien de leurs employés comme étant une de leurs responsabilités.

Le président: Je vous remercie.

Senator Eyton: Mr. Chairman, last night we heard from the Professional Institute of the Public Service and the group with

[Traduction]

You understood quite clearly the essence of the recommendations made by the task force that I headed. Essentially, its purpose was to simplify the system, eliminate obstacles and give people more opportunities to move. From that perspective, it is quite clear that lateral transfers or deployments, as they are called, became a very important tool for employees to use.

I think that up to that point, my consultations with the unions (I am referring again to the time I spent as head of the task force) indicated that they agreed with simplification.

It must be borne in mind that a complex classification system gives them a great deal of work, because they must support their employees in grievances, conduct studies, do advocacy work and so forth. So simplifying classification was a powerful objective.

The big hitch is deployment. I feel that in cases of deployment, what the unions fear is that managers will in fact be given too much authority to make lateral transfers—with no increase or anything—and that control of employees' movements will be lost.

You know that since 1989 the PSC had pushed for an exclusion order empowering it to authorize the departments to do essentially the same thing as is provided for by deployment in Bill C-26. The Federal Court recently repealed this exclusion order, stating that the employment legislation did not really authorize such a far-reaching exclusion order. However, the Court also stated that the objectives pursued were valid and that a change in the legislation would also have to be made.

I must point out to you that the exclusion order provided for a remedy procedure. If people thought they had been wronged under the exclusion order, they could come to the Commission and request it to conduct an investigation. We always had the power to investigate, even if it was not subject to appeal. I do not think we had more than six or seven complaints over a two-year period.

Senator Bolduc: That is what I think.

Mr. Giroux: That shows the value of this flexible tool that does not take up much time, and it also shows that managers who want to manage their departments well... I think the great majority of managers in the public service are persons of integrity who want to manage well. I do not think they will abuse such a tool. They will want to manage it, certainly, by taking into account operational objectives that also allow their employees to compensate for the fact that there may be fewer promotions than previously and that there is a certain "plateauing" factor; I think they will want to consider the well-being of their employees one of their responsibilities.

The Chairman: Thank you.

Le sénateur Eyton: Monsieur le président, hier soir, nous avons entendu l'Institut professionnel de la fonction publique

[Text]

the wonderful name, Economists', Sociologists' and Statisticians' Association. There has been some reference to their briefs presented last night. I think it is fair to say that there was some support, maybe even considerable support, at least from some, on the objectives of PS 2000. But there was a direct and aggressive criticism of the implementation. Essentially we heard from at least those two groups, first, "It ain't happening and it isn't going to happen." It was a discouraging evening, really. Their observations centered around the notion that all of PS 2000 was top down directed, order oriented and it was to be imposed on a lot of public servants who face low moral and who really were not part of that process.

It would not be useful to go through their briefs or to try to get detailed comments here but it would help me, and I hope the committee, if it was possible for you to give us at least something refuting some of the misstatements. I am not talking about opinion. Within the brief a variety of statements are made. I assume that there is another side to those statements. I would be comforted to have your people look at those facts that are there and correct them where you think they are wrong. That is my first question.

The Chairman: I am not sure that they would be aware of everything that was said last night.

Mr. Giroux: We received this morning a copy of the ESSA brief and a one-page document from the professional institute. Unfortunately we have not had time to do what you have asked but we will review it, annotate and make reference to certain statements and give you some facts.

Senator Eyton: Thank you. We sit here as amateurs and when you hear A and then X, and they seem to be utterly different, it is hard for us to reconcile.

My next point relates to the synopsis where it deals with implementation. That is the focus of what I would like to ask about today. In the synopsis it says that the implementation of Public Service 2000 rests with the Prime Minister and President of the Treasury Board supported by the head of the public service, the committee of senior officials, the Human Resources Development Council, the Public Service Commission and deputy ministers. That is all very distinguished company. There is a little sentence which gives perhaps some support to the drift of the comments last night, "but making it work rests with each public servant."

The Chairman: Would you please quote exactly the reference?

Senator Eyton: It is on page 22 of the synopsis in the first paragraph under the heading "Implementation". Later on that same page it talks about the role of each of the people or organizations I have just mentioned, and it says that the Public Service Commission will concentrate on recruitment and promotions, that it will continue to play the crucial role of ensuring the competence, neutrality and fairness of the public service. That is your role and I assume you agree with it.

[Traduction]

et le groupe portant le merveilleux nom d'Association des économistes, sociologues et statisticiens. On a fait mention du mémoire qu'ils ont présenté hier soir. Je crois que les objectifs de FP 2000 ont obtenu un certain appui et même un appui considérable de la part de certains groupes. Néanmoins, sa mise en oeuvre a été critiquée de façon très directe et très énergique. Ces deux groupes en tout cas nous ont dit que les objectifs visés ne seraient pas atteints. En fait, la soirée a été décourageante. Les témoins ont surtout fait valoir que FP 2000 était entièrement dirigée du sommet au bas de la hiérarchie et qu'on allait l'imposer à de nombreux fonctionnaires dont le moral est déjà bas et qui ne font pas vraiment partie de ce processus.

Il ne serait pas utile de passer leur mémoire en revue ou de le commenter en détail, mais j'aimerais que vous réfutiez au moins certains des arguments avancés. Je ne vous demande pas de formuler une opinion. Le mémoire contenait diverses déclarations. Je suppose que ces déclarations pourraient être réfutées. Je trouverais rassurant que vous examiniez les faits et que vous apportiez les corrections qui s'imposent. Voilà pour ma première question.

Le président: Je ne suis pas certain qu'ils soient au courant de tout ce qui a été dit hier soir.

M. Giroux: Nous avons reçu, ce matin, un exemplaire du mémoire de l'AESS ainsi qu'un document d'une page de l'Institut professionnel. Malheureusement, nous n'avons pas eu le temps de faire ce que vous demandez, mais nous allons examiner ces documents, les annoter et apporter un rectificatif en ce qui concerne certaines déclarations.

Le sénateur Eyton: Merci. Nous ne sommes que des amateurs et lorsque nous entendons des points de vue totalement contradictoires, il nous est difficile de faire la part des choses.

Ma question suivante concerne la partie du résumé traitant de la mise en oeuvre. Telle est la question sur laquelle je centrerai mon attention aujourd'hui. Dans le résumé, il est dit que c'est le premier ministre et le président du Conseil du Trésor qui doivent mettre en oeuvre Fonction publique 2000, avec l'aide du président de la Fonction publique, du Comité de hauts fonctionnaires, du Conseil de perfectionnement des ressources humaines, de la Commission de la fonction publique et des sous-ministres. Il s'agit là d'un groupe de personnes éminentes. Une petite phrase va peut-être dans le sens des observations d'hier soir en précisant que son bon fonctionnement dépend de chaque fonctionnaire.

Le président: Pourriez-vous nous citer la référence exacte?

Le sénateur Eyton: Cela figure à la page 22 du résumé, au premier paragraphe, sous le titre «Mise en oeuvre». Un peu plus loin, sur la même page, il est question du rôle de chacune des personnes ou organisations que je viens de mentionner et il est dit que la Commission de la fonction publique centrera ses efforts sur le recrutement et l'avancement, mais qu'elle continuera à jouer un rôle crucial en assurant la compétence, la neutralité et l'équité de la Fonction publique. Tel est votre rôle et je suppose que vous êtes d'accord sur ce point.

[Text]

I should tell you by way of my own mind-set on that that in the various companies I am involved in it is always my first choice to chair what is generally called the human resources or compensation committee, which concentrates on recruitment and promotions. If you do that you in fact wield considerable power. It is better than being the chairman of the executive committee or the audit committee. In fact, it is better than being chief executive of the company if you go about it in a certain way. So I respect that role. I think you would agree generally with that role, not necessarily my observation of that power.

Given that, I want to go into implementation. We have PS 2000 and the need to try to get from here to there and how we do that. The skills needed in any process of change include, importantly, the ability of individuals to consult, to communicate, to understand, to co-operate and in fact to translate the change process from top down, which I think in general will not work today, and from the bottom up so that people come together to do that. You have the role—it says so in the synopsis and you agree—of picking and promoting people. You talked about general values in your earlier comments, but it seems to me in this process of PS 2000 and its implementation the number one value is to pick individuals who can do all the things I mentioned. In some ways it may even be more important than technical skills; that is, this ability to communicate, to consult, to engender, to cooperate and so on. Are you thinking that way? Are you bringing that perspective to consideration in recruiting and promoting now? If so, has it changed as a result of PS 2000. Do you recognize that this is a vital change going on in the public service and it needs a significant change in the way you look at, engage and measure people for recruitment and promotion?

Mr. Giroux: Very much so. In fact there are a number of initiatives that the commission undertook as part of the Public Service 2000 exercise. Our first focus has been essentially at the senior management level because we felt it needed to start from there. Madam Stewart has given you a copy of the document that the commission prepared called "Profile of Public Service Leaders and Managers", which essentially says that in terms of managers in the public service the kinds of skills, abilities and values you are talking about are the kinds of things we should be looking at. We can leave copies of this booklet for the committee.

Another thing we are doing is implementing, as of April 1, for entry into what we call now the new executive group—these are the EX-1s to EX-5s, and it is about 4,200 people after the reduction of 10 per cent that took place in the past year—as part of the selection process a one-day assessment centre activity. In other words, we want these people to be evaluated objectively through exercises, the typical assessment centre exercises, to get at their management skills, leadership skills their ability to communicate, consult and deal with human resource issues. We see this as complementing the baggage of technical or professional skills a manager would need. Also as part of the exercise, because we have managers below the management category, our selection and our qualifications for competition, whether it be from outside or inside the public service, are constantly under review to emphasize those kinds

[Traduction]

Je dois vous dire que dans les diverses sociétés où je joue un rôle, je demande toujours à présider le Comité des ressources humaines ou de la rémunération, c'est-à-dire celui qui s'occupe justement du recrutement et de l'avancement. Et c'est une fonction qui confère énormément de pouvoirs. Cela vaut mieux que de présider le comité exécutif ou le comité de vérification. En fait, ces fonctions sont préférables, dans un certain sens, à celle de président-directeur général de la société. Je respecte donc ce rôle. Vous serez sans doute d'accord avec moi quant à sa nature, pas nécessairement en ce qui concerne les pouvoirs qu'il confère.

Cela dit, je voudrais parler de la mise en oeuvre. Maintenant que nous avons FP 2000, il s'agit de voir comment atteindre les objectifs visés. Tout changement requiert surtout la capacité de consulter, de communiquer, de comprendre, de coopérer et en fait d'apporter les changements du sommet au bas de la hiérarchie—ce qui ne donne généralement pas de bons résultats de nos jours—ainsi que de bas en haut de façon à ce que les gens puissent unir leurs efforts dans le même but. Je voudrais obtenir de vous l'assurance que la mise en oeuvre de FP 2000 vise avant tout à recruter des personnes capables de faire toutes les choses que j'ai mentionnées. A certains égards, cela peut être encore plus important que les compétences techniques. Je veux parler de cette capacité de communiquer, de consulter, de générer, de coopérer, etc. Est-ce ainsi que vous voyez les choses? Est-ce dans cette optique que vous assurez le recrutement et l'avancement? Si c'est le cas, est-ce le résultat de FP 2000? Reconnaissez-vous qu'il s'agit là d'un changement crucial au sein de la Fonction publique et qu'il est nécessaire de modifier la façon dont on engage et évalue les employés au niveau du recrutement et de l'avancement?

M. Giroux: Absolument. En fait, la Commission a pris plusieurs initiatives dans le cadre de Fonction publique 2000. Nous avons commencé par le niveau de la haute direction, car il nous semblait nécessaire de commencer par là. M^{me} Stewart vous a remis un exemplaire du document préparé par la Commission qui est un Profil des dirigeants et gestionnaires de la Fonction publique. Il y est dit que nous devrions rechercher chez les gestionnaires de la Fonction publique le genre de compétences, de capacités et de valeurs dont vous avez parlé. Je peux laisser au comité des exemplaires de cette brochure.

D'autre part, à compter du 1^{er} avril, nous allons entreprendre une journée d'évaluation pour le nouveau groupe exécutif, celui des EX-1 à EX-5, qui représente environ 4 200 personnes compte tenu de la réduction de 10 p. 100 effectuée l'année dernière. Autrement dit, nous voulons que ces personnes soient évaluées objectivement au moyen des tests habituels, en ce qui concerne leurs qualités de gestionnaire et de chef ainsi que leur capacité de communiquer, consulter et de gérer les ressources humaines. Cela complètera le bagage de connaissances techniques ou professionnelles dont un gestionnaire a besoin. De plus, nous réexaminons constamment notre mode de sélection étant donné que nous avons des gestionnaires en dessous de la catégorie de la gestion, ainsi que les qualités requises des candidats aux concours publics ou internes de façon à mettre l'accent sur les compétences et les capacités que devra posséder le gestion-

[Text]

of skills and abilities as we look for managers in the future. A good example is our management trainee program. It is a new program funded by the employer where we bring in once a year 100 graduates from universities at the masters level. We are looking for among these graduates people who have the skills you mentioned. In fact we assess them to determine whether they have these skills. For a period of about three to five years we put them through formal and on-the-job training to develop and strengthen those skills. That is the direction we are taking. We know that in time we will start developing those kinds of capabilities in the public service.

I also want to emphasize that the departments have a tremendous number of initiatives. I know that if Mr. Edwards were here he could give a litany of those initiatives that are ongoing in departments, how departments are encouraging employee participation through a number of initiatives; take a look at what you are doing—"Can you improve? Let's get your ideas on the table—having them take part in task forces, and so on, to involve the employees so that it is not always seen as a top down exercise.

Senator Eyton: That would seem to be sensible and going in the right direction. We asked last night if anyone present could give us examples of where in fact there had been successful dialogue and a two-way communication, team effort. It took a little while but finally someone mentioned that something had gone on at NHA. There must be some good examples that you can use for others. Last night I made the observation that if you get one success it is easy to get two, four, and so on. But it has to start by having someone bring people together in a cooperative and team-like effort. Do you have those?

Mr. Giroux: We can certainly get you a lot of those. We can quote one or two in the commission. Perhaps Commissioner Scott, who was very active in the Focus on Service, a task force set up in the commission which involved managers on the firing line with the public, and so on, can give you a brief sense of the kind of activities that took place.

Mr. Scott: I might preface this by saying that in the last three to four years at least half of the departments have conducted in-depth, formal employee surveys. Out of those surveys they then go on to develop action plans with a variety of focuses and thrusts. The commission has been engaged in this process of change since 1988, beginning with our own employee survey. In response to those recommendations we developed a series of actions one of which was an exercise which we called Focus on Service which was a synonym for empowerment of our employees. We worked with our employees and posed four or five basic questions to them that left them with the flexibility and option of how to respond. It was really focused on how we can deliver a better quality service to our clients or varied clientele. We asked questions: What is it that we are now doing that we should continue to do, what are we doing that we should change, or things we are not doing that we ought to be doing and where we see change and how we should go about those changes? It was significant in our case that we asked that only those actions that required the attention and decision making at the senior level should come back to us, recognizing that authority was dispersed

[Traduction]

naire de l'avenir. Notre programme de stagiaires en gestion en est un bon exemple. Il s'agit d'un nouveau programme financé par l'employeur auquel participent, une fois par an, 100 universitaires du niveau de la maîtrise. Nous recherchons les compétences que vous avez mentionnées parmi ces diplômés. En fait, nous les évaluons pour voir s'ils possèdent les compétences en question. Pendant une période de trois à cinq ans, nous leur faisons suivre une formation théorique et en cours d'emploi pour qu'ils puissent développer et renforcer ces compétences. Voilà la voie que nous suivons. Avec le temps, nous allons développer ces capacités au sein de la Fonction publique.

Je tiens également à souligner que les ministères ont pris un grand nombre d'initiatives. Si M. Edwards était là, il pourrait vous énumérer les initiatives en cours dans les ministères et vous dire comment ces derniers incitent les employés à y participer en leur demandant d'examiner ce qu'ils font et les moyens de s'améliorer, de formuler des idées et de participer à des groupes de travail. Ainsi, les employés n'ont pas toujours l'impression que les choses se passent du sommet au bas de la hiérarchie.

Le sénateur Eyton: Cela semble être une bonne chose. Hier soir, nous avons demandé si l'un des témoins pouvait nous citer des exemples d'un dialogue fructueux, d'un effort d'équipe. Au bout d'un certain temps, quelqu'un a fini par trouver un exemple. Il doit y en avoir d'autres. Hier soir, j'ai fait remarquer que si vous remportez un succès, il est facile d'en remporter deux, quatre et plus. Mais il faut d'abord que quelqu'un amène les gens à travailler ensemble en équipe. Avez-vous des exemples de ce genre à nous citer?

M. Giroux: Je pourrais certainement en trouver beaucoup. A la Commission, il y en a au moins un ou deux. Le commissaire Scott, qui a été très actif au sein du groupe de travail sur le service auquel participaient les gestionnaires qui sont directement en contact avec le public, pourra vous décrire brièvement le genre d'activités que nous avons entreprises.

M. Scott: Je dirais d'abord que depuis trois ou quatre ans, au moins la moitié des ministères ont effectué des enquêtes approfondies auprès de leurs employés. A partir de ces enquêtes ils ont élaboré des plans d'action dont l'orientation est variable. La Commission participe à ce processus de réforme depuis 1988 et elle a commencé par mener une enquête auprès de ses propres employés. A la suite de ces recommandations, nous avons pris diverses initiatives dont l'une mettait l'accent sur le service et visait à l'habilitation de nos employés. Nous avons posé à ces derniers quatre ou cinq questions fondamentales en leur laissant plusieurs possibilités de réponse. En fait, cette enquête mettait l'accent sur la façon dont nous pouvions fournir un service de meilleure qualité à nos clients ou à une clientèle variée. Par exemple, nous avons demandé: Parmi les choses que nous faisons actuellement, quelles sont celles que nous devrions continuer à faire, quelles sont celles que nous devrions modifier, celles que nous ne devrions pas faire, celles qu'il faudrait modifier et comment les modifier. Dans notre cas, il est révélateur que nous ayons demandé d'être uniquement saisis des questions nécessitant l'attention des échelons supérieurs de la hiérarchie, étant donné que l'autorité était dis-

[Text]

throughout the organization and that where matters were identified and action could take place, we should let it happen.

I received two reports. The overwhelming volume was a report which outlined well over 100 initiatives where employees had identified things they could change and had set about changing them, leaving us about half a dozen things we had to address ourselves. There was an interesting recommendation out of that from our employees: "We want a simple mission statement to tell us what we are about, the business we are in." Again we involved the employees in not only the elaboration of mission statement but an extensive process of verification of that mission statement. I conducted something like 45 half-day focus group sessions with employees to take them through the mission statement, what it means particularly to them in their individual roles. If you look across the public service you will find a lot of that sort of thing happening in various departments.

Senator Eyton: Would that include both union members and non-union members?

Mr. Scott: It was open to all employees. I am aware, particularly in the regions in the session I conducted, that the local representatives of the various bargaining agents participated in the sessions. It was harder to determine in Ottawa, in headquarters.

Senator Bolduc: I gather you had the same experience in Public Works and in Excise?

Mr. Giroux: Definitely. There were a number of initiatives in Public Works. We had an exchange program which was intended to get people together to talk and give us advice and assistance. The exchange program was lead by a peer of the group; we called them brokers at the time. There are a number of initiatives of this type. Madam Stewart tells me that she also had the same experience in PCO. It is happening quite extensively and obviously much more with the impetus of Public Service 2000.

Senator Kinsella: Is PCO given as a good case study of change? Did I hear that right?

Mr. Giroux: I will ask Madam Stewart to address that point.

Mrs. Ginette Stewart, Commissioner, Public Service Commission: When I was at the Privy Council Office I was Assistant Deputy Minister in charge of Management Services, so we were very much involved in providing service to various officers in the organization. We were involved in various secretariats. As part of the Public Service 2000 exercise internally to the organization, a committee was set up representing the whole spectrum of the organization. You had representatives from the mail room to senior officers on the committee. That committee did basically the same type of exercise as Commissioner Scott explained. They have published their recommendations. I was not in charge of that committee and I don't want to take the credit for that committee, but a lot of

[Traduction]

persée dans toute l'organisation et qu'il valait mieux ne pas intervenir lorsqu'il était possible de régler le problème au niveau où il se posait.

J'ai reçu deux rapports. Le principal décrivait une bonne centaine d'initiatives dans le cadre desquelles les employés avaient vu la possibilité d'apporter certains changements, ce qu'ils avaient entrepris de faire, si bien qu'il nous restait environ une demi-douzaine d'autres questions à régler nous-mêmes. Nos employés ont également formulé une recommandation intéressante en disant qu'ils voulaient un énoncé de mission précisant quel était le rôle de l'organisation dans laquelle ils travaillaient. Là encore, nous avons fait participer les employés non seulement à l'élaboration d'un énoncé de mission, mais à la vérification de cet énoncé de mission. J'ai dirigé environ 45 séances d'une demi-journée au cours desquelles nous avons examiné avec des groupes d'employés l'énoncé de mission de la Commission en voyant avec eux les responsabilités particulières que cela leur conférerait. Si vous passez en revue l'ensemble de la Fonction publique, vous constaterez que le même genre d'initiatives ont été prises dans divers ministères.

Le sénateur Eyton: Cela comprend à la fois les employés syndiqués et non syndiqués?

M. Scott: C'était ouvert à tous les employés. Surtout dans les régions où j'ai tenu les séances d'information, je sais que les représentants locaux des divers syndicats ont participé aux ateliers. Pour Ottawa, c'est plus difficile à établir.

Le sénateur Bolduc: Je suppose que vous avez constaté la même chose aux Travaux publics et à l'Accise?

M. Giroux: Absolument. Plusieurs initiatives ont été prises aux Travaux publics. Nous avons eu un programme d'échanges visant à réunir les gens pour discuter avec eux et pour qu'ils nous conseillent. Ce programme était dirigé par des membres du groupe qui jouaient le rôle d'animateurs. Plusieurs initiatives du même genre ont été prises. M^{me} Stewart me dit qu'il y en a eu une du même genre au bureau du Conseil privé. C'est donc un phénomène assez généralisé et qui a certainement pris de l'ampleur sous l'effet de Fonction publique 2000.

Le sénateur Kinsella: Vous cité le bureau du Conseil privé en exemple? Ai-je bien entendu?

M. Giroux: Je vais demander à M^{me} Stewart de vous répondre.

M^{me} Ginette Stewart, commissaire, Commission de la fonction publique: Quand je travaillais au bureau du Conseil privé à titre de sous-ministre adjoint responsable des services de gestion, nous fournissions des services à divers agents de l'organisation. Nous avons fourni des services à divers secrétariats. Dans le cadre de Fonction publique 2000, nous avons mis sur pied un comité interne qui représentait l'ensemble du bureau du Conseil privé. Vous aviez aussi bien des employés de la salle de courrier que des hauts fonctionnaires. Ce comité a fait à peu près la même chose que ce que le commissaire Scott vous a expliqué. Il a fait des recommandations. Je n'étais pas responsable de ce comité et je ne veux pas m'en octroyer le mérite, mais une bonne partie de mon personnel en faisait partie et l'a

[Text]

my staff were involved and they found it quite helpful. I understand they have now looked at the process, a year later to see how much progress they accomplished. So it is a very active process everywhere in the departments.

Senator Kinsella: The witnesses told us that there is a new strategy, unemployment equity. When was that completed? Can we get a copy of it?

Mr. Giroux: The strategy is one that has evolved considerably over the last few years. It is a combination of—and I could ask Commissioner Scott to give you more details—recruitment, close contacts with a lot of the organizations that represent some of the designated groups, combined with a lot of work internally in terms of training staff and looking at training needs.

Senator Kinsella: Rather than going into the details, would you focus your response on things like how we are measuring the success of affirmative action in the public service, how that relates to PS 2000 and, if you have some data off the top of your head, what progress in real numbers or percentages have we made, on the intake level and on the promoting level, in enhancing the participation of Canadians in the different target groups?

Mr. Scott: Again, I would like to preface by saying our strategy at the commission has been evolving. It is now a clear expression of our policy that employment equity or a representative public service would be achieved through the regular staffing process, through the meritorious staffing process. We would then refer to the special measures that we manage on behalf of the Treasury Board as supplementary to the regular staffing.

Just some comparisons over two years. In terms of overall representation in the public service as a whole between 1989 and 1990: For women the representation has gone from 43.6 per cent in 1989 to 44.4 per cent. For aboriginal persons, almost stable, 1.8 to 1.9 per cent; for persons with disability, 2.8 to 3.1 per cent, and for visible minorities, from 3.1 to 3.5 per cent.

Senator Kinsella: Are they in the management categories?

Mr. Scott: These are overall representations service wide. That is a one-year change. If we were to compare, say, with 1988, when I joined the commission, taking visible minorities as an example, the overall representation has increased from 2.2 per cent to the current 3.5 in terms of representation. Percentages appear small. The numbers are somewhat more significant, particularly when we consider that all this occurred in a period of significant downsizing in the public service, cutting back 15,000 people. In terms of recruitment, again we are showing increases there, albeit one might say, modest. In the area of minorities, recruitment has gone from 4 per cent in 1989 to 4.6 in 1990. With disabled persons we have lost some ground, down from 2.2 to 1.8. Aboriginal persons, again we have lost some ground. The issue there is also compounded by

[Traduction]

trouvé très utile. Je crois qu'au bout d'un an on a fait un bilan pour voir quels étaient les progrès accomplis au cours de l'année écoulée. Il s'agit donc d'un processus très dynamique dans tous les ministères.

Le sénateur Kinsella: Des témoins nous ont parlé d'une nouvelle stratégie, celle de l'équité en matière d'emploi. Quand cette stratégie a-t-elle été mise au point? Pouvons-nous en obtenir un exemplaire?

M. Giroux: Cette stratégie a évolué énormément depuis quelques années. Je demanderais au commissaire Scott de vous fournir plus de précisions, mais elle combine à la fois le recrutement, des contacts étroits avec un grand nombre d'organismes représentant les groupes désignés ainsi que beaucoup de travail interne sur le plan de la formation du personnel et de l'examen des besoins en formation.

Le sénateur Kinsella: Au lieu d'entrer dans les détails, pourriez-vous nous dire comment vous évaluez le succès de l'action positive dans la Fonction publique, en quoi cela se rapporte à FP 2000 et, si vous pouvez me citer un nombre ou un pourcentage, quels progrès nous avons réalisés au niveau du recrutement et de l'avancement pour améliorer la participation des Canadiens des divers groupes cibles?

M. Scott: Je dois d'abord préciser que notre stratégie a évolué. Notre politique est maintenant très claire quant au fait que c'est au moyen de la procédure de dotation ordinaire ou au mérite que l'on doit parvenir à l'équité en matière d'emploi ou avoir une fonction publique vraiment représentative. La procédure de dotation ordinaire est également complétée par les mesures spéciales que nous administrons au nom du Conseil du Trésor.

A titre de comparaison, je voudrais vous citer des chiffres globaux pour la représentation dans l'ensemble de la Fonction publique entre 1989 et 1990: pour les femmes, leur représentation est passée de 43,6 p. 100 en 1989 à 44,4 p. 100. Pour les autochtones, le pourcentage est resté à peu près stable passant de 1,8 p. 100 à 1,9 p. 100; pour les personnes handicapées, il est passé de 2,8 à 3,1 p. 100 et pour les minorités visibles, de 3,1 à 3,5 p. 100.

Le sénateur Kinsella: Ces employés font-ils partie de la catégorie de la gestion?

M. Scott: Il s'agit de la représentation globale dans l'ensemble de la Fonction publique. Cela représente le changement sur un an. Si nous comparons ces chiffres avec ceux de 1988, par exemple, l'année où je suis entré à la Commission, la représentation globale des minorités visibles est passée de 2,2 p. 100 à 3,5 p. 100. Ces pourcentages semblent faibles. Néanmoins, ils deviennent plus importants si l'on pense que cette augmentation est survenue à une époque où l'effectif de la Fonction publique a été réduit de 15 000 personnes. Sur le plan du recrutement, là aussi la représentation a augmenté même si c'est modestement. En ce qui concerne les minorités, le recrutement est passé de 4 p. 100 en 1989 à 4,6 p. 100 en 1990. Pour les personnes handicapées, nous avons perdu un peu de terrain, puisque nous sommes tombés de 2,2 à 1,8 p. 100. Pour les autochtones, là aussi il y a eu une légère diminution. La

[Text]

the record of separations that we have documented, particularly in the case of aboriginal persons.

I can also comment on our inventory. We are now showing significant increases in the pre-screened inventory of candidates from which we refer to departments. In the case of visible minorities our inventory now contains 12 per cent of the minority candidates, 4.8 per cent persons with disabilities, 4.5 per cent aboriginal persons and 46.1 per cent women. Another indicator I might mention is that we have begun to track the rate of success of placement resulting from the referrals. It is a recent activity and it is too soon to give you numbers. That is something we will be tracking very closely as well.

Senator Kinsella: My final question is only to tidy up a loose end earlier in the hearing. My colleague, Senator Simard, had asked a witness at one of our meetings about the existence of a list called the "high flyer" list. If I recall, the witness suggested that such a list exists. From your knowledge does such a list exist?

Mr. Giroux: The only list that I am aware of is the list of assistant deputy ministers, essentially EX-4s and EX-5s, people who show potential to become Order in Council appointments, essentially deputy ministers. That is an exercise that the commission takes part in annually because it is responsible for the staffing of the assistant deputy minister positions, and it participates in identifying that list to assist the Privy Council Office to know which assistant deputy ministers in the system are showing potential to become deputy ministers. To my knowledge there is no other high flyer list, although you should know that government departments do human resource planning. They identify people who need more training or development, and that is a process that takes place in every government department, but not a list that says that these people are ready to move on. The competitive process is the one that establishes them.

Senator Kinsella: In concluding, will we be able to get a copy of the employment equity strategy?

Mr. Scott: I believe we do have a document that sets out the strategy.

The Chairman: That will be sent to the committee. Are there any further questions?

Mr. Giroux: Mr. Chairman, I now have the statistics that the senator was looking for regarding term employment. It is on page S-41 of our last annual report, which we will give you a copy of.

Out of 11,600 appointments last year to the public service, people entering the public service, 5,271 were terms and 6,311 were indeterminate. That is about a 40 per cent ratio. However, most appointments are within the public service.

Within the public service there were 96,600 appointments of which 47,751 were indeterminates and 48,790 were terms. These are essentially people who were in the public service for six months whose terms were renewed. This is a phenomenon

[Traduction]

situation se trouve aggravée par le nombre de départs, surtout dans le cas des autochtones.

Je pourrais également vous parler de notre inventaire des ressources humaines. Le nombre de candidats que nous adressons au ministère a nettement augmenté. Dans le cas des minorités visibles, notre inventaire contient maintenant 12 p. 100 de candidats des minorités visibles, 4,8 p. 100 de personnes handicapées, 4,5 p. 100 d'autochtones et 46,1 p. 100 de femmes. D'autre part, nous avons commencé à enregistrer le taux de succès des placements résultant des candidatures que nous avons soumises. Il s'agit là d'une initiative récente et il est trop tôt pour vous citer des chiffres. C'est également une chose que nous allons suivre de très près.

Le sénateur Kinsella: Ma dernière question vise seulement à éclaircir un point. Mon collègue, le sénateur Simard, a interrogé un témoin, lors d'une réunion précédente, sur l'existence d'une liste de candidats de haut calibre. Si je me souviens bien, le témoin avait laissé entendre que cette liste existait. A votre connaissance, existe-t-elle vraiment?

M. Giroux: La seule liste que je connaisse est celle des sous-ministres adjoints, qui sont des EX-4 ou EX-5, des personnes qui pourraient être nommées par décret du conseil soit surtout des sous-ministres. La Commission participe chaque année à la dotation de ces postes étant donné qu'elle est chargée de combler les postes de sous-ministre adjoint. Elle participe donc à l'établissement de cette liste qui permet au Conseil privé de savoir qui sont, parmi les sous-ministres adjoints, ceux qui possèdent les qualités voulues pour devenir sous-ministres. A ma connaissance, il n'y a pas d'autre liste, mais comme vous le savez, les ministères planifient leurs ressources humaines. Ils désignent les personnes qui ont besoin de cours de formation ou de perfectionnement, mais ce genre de liste ne veut pas dire que ces personnes sont prêtes à recevoir de l'avancement. L'avancement est octroyé par voie de concours.

Le sénateur Kinsella: Pour conclure, pourrions-nous obtenir un exemplaire de la stratégie d'équité en matière d'emploi?

M. Scott: Je crois que nous avons un document énonçant cette stratégie.

Le président: Il sera envoyé au comité. Avez-vous d'autres questions?

M. Giroux: Monsieur le président, j'ai maintenant les chiffres que le sénateur demandait au sujet des emplois pour une période déterminée. Cela figure à la page S-41 de notre dernier rapport annuel dont nous vous remettrons un exemplaire.

Sur les 11 600 nominations qui ont été faites l'année dernière dans la Fonction publique—c'est-à-dire les personnes qui sont entrées dans la Fonction publique—5 271 étaient à des postes pour une période déterminée et 6 311 à des postes pour une période indéterminée. Cela donne une proportion d'environ 40 p. 100. Néanmoins, la plupart des nominations sont faites au sein de la Fonction publique.

Dans la Fonction publique, il y a eu 96 600 nominations dont 47 751 à des postes pour une période indéterminée et 48 790 à des postes pour une période déterminée. Il s'agit surtout des personnes qui travaillaient à la Fonction publique

[Text]

that has been developing strongly in the last four or five years, which we attribute to the way work is evolving in the public service and also the uncertainty about having person-years available. Therefore, instead of staffing on an indeterminate basis a term is renewed. That is the way it is being said. We will give you a copy of our annual report, but it is on page S-41 of last year's annual report.

The Chairman: On Wednesday evening, February 19, Mr. Denis Desautels, the new Auditor General of Canada, will be our witness. The following day, Thursday, February 20, we will hear from the heads of two federal departments, the Department of Multiculturalism and Citizenship represented by Mary Gusella, Deputy Minister, and the Department of Transport represented by Huguette Labelle, Deputy Minister.

I would like to thank the Public Service Commission who appeared before us this morning and also the senators who have been with us.

The committee adjourned.

[Traduction]

depuis six mois et dont le contrat a été renouvelé. C'est un phénomène que nous avons constaté particulièrement depuis quatre ou cinq ans et que nous attribuons à la façon dont le travail évolue dans la Fonction publique de même qu'à l'incertitude quant au nombre d'années-personnes disponibles. Par conséquent, au lieu de doter un poste pour une durée indéterminée, on préfère renouveler la période d'emploi. C'est ainsi que l'on explique la situation. Nous vous remettons un exemplaire de notre rapport annuel, mais cela figure à la page S-41 du rapport de l'année dernière.

Le président: Mercredi soir, le 19 février, nous recevrons M. Denis Desautels, le nouveau Vérificateur général du Canada. Le lendemain, le jeudi 20 février, nous entendrons le témoignage des sous-ministres de deux ministères, celui du Multiculturalisme et de la Citoyenneté qui sera représenté par Mary Gusella, et celui des Transports, qui sera représenté par Huguette Labelle.

Je tiens à remercier la Commission de la fonction publique qui a comparu devant nous ce matin ainsi que les sénateurs qui étaient présents.

La séance est levée.

**CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENT****CENTRE
CANADIEN DE
GESTION**

P.O. Box 420, Station 'A'
Ottawa, Ontario K1N 8V4

C.P. 420, Succ. 'A'
Ottawa (Ontario) K1N 8V4

Office of the Principal

Bureau du Principal

February 5, 1992

The Honourable Senator Fernand Leblanc
Chairman of the Senate Standing Committee
on National Finance
Room 268, East Block
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator Leblanc,

As requested on December 12 when I appeared as a witness at the Committee's hearing on Public Service 2000, I am pleased to provide members of the National Finance Committee with information on the profile of the management cadre of the Canadian Centre for Management Development (CCMD) and with additional details on activities offered by the Centre.

Members of the Executive Group:

Members of the Committee expressed an interest in receiving information on the 32 management category members (renamed Executive Group) indicated in Figure 17 of CCMD's 1991-92 Estimates, Part III.

Given the mission of the Centre, we need flexible human resources strategies to attract to the Centre on secondments from Government departments high calibre managers whose skills and experience are required for specific undertakings; we also need to ensure that a mechanism is in place to ease their reintegration back to departments. The Centre also requires a number of permanent staff members to enhance its corporate memory and to ensure continuity. Up until now, the balance between secondments and permanent staff members has served well both the Centre and the individuals concerned.

There are currently 28 Executive Group members, referred to as Faculty Members, working at the Centre. A list with their names is attached as Annex 1. The group is composed of ten (10) CCMD staff members, fifteen (15) Faculty Members seconded from other federal departments to the Centre for



periods of approximately two to three years and three (3) Faculty Members who are working at the Centre while their home department continues to support their complement. Twenty-seven (27) Faculty Members are working on a full-time basis at the Centre while one (1) Faculty Member works at the Centre on a part-time term basis. The Principal of the Centre is a Governor-in-Council appointee and has not been included in the list of CCMD's executives.

Level of Classroom Activity:

With regard to classroom hours spent by the twenty-eight (28) Faculty Members, I will provide you with a description of how the Centre operates which will shed some light on the proportion of time spent by Faculty Members on teaching-related activities.

The Centre has eight (8) executive group members on its Management Committee chaired by the Principal. Of these managers, the two Vice Principals (Advanced Management Group and Management Development Group) spend a high percentage of their time on activities directly related to management training and development. They are involved with members of their respective groups in providing orientation to the development of executives: planning and designing specific training activities and delivering sessions either as a resource person (e.g., in the Advanced Management Program), facilitator or tutor (e.g., in the Executive Leadership Program). The balance of their time is devoted to managing their program, to participating in CCMD-wide management functions, and to liaising with institutions and professional associations involved in the field of management development within and outside the Public Service. The Vice Principals also contribute actively to Public Service-wide efforts to enhance staff development such as the Human Resources Development Council and the Management Training Board.

As well, the Principal and Deputy Principal are regularly involved in activities concerning executive development; examples include addressing groups of managers on emerging issues concerning the management of public service institutions on courses offered by the Centre such as the Executive Development Program, Overview of Government, Career Assignment Program (CAP), and Management Trainee Program (MTP) among others. They also address members of outside professional development organizations such as the Institute of Public Administration of Canada, and the Deans of Canadian Universities. Both the Principal and Deputy Principal regularly act as Chairpersons in the case of events involving speakers from the Public Service or outside, e.g., Armchair Discussions, ADM Updates, Leadership Linkup Conference, University Professor Updates.

The other members of the Centre's Management Committee (directors of Research, Communications and Marketing, Human Resources Management, Corporate Services and the Executive Director of Finance and Administration) act on an occasional basis as facilitators and resource persons on activities sponsored by the Centre: Practitioners exchanges, research seminars, case study reviews, sessions on the CAP and MTP programs.

The 20 Faculty Members who are not part of the Centre's Management Committee are involved in learning activities either as course directors, session leaders, facilitators, designers or program managers. The mix of roles varies for each Faculty Member, according to the organizational needs and the specific skills and expertise of the individual.

As course directors, Faculty Members have the overall responsibility for a specific offering including planning, scheduling of resource persons, ensuring that administrative issues that may occur during the activity are resolved and providing feedback to resource persons and participants. These twenty (20) Faculty Members also act as resource persons on sessions in their own areas of expertise, mostly in a classroom setting. They also act as facilitators assisting participants in their learning; examples include providing feedback to participants on their management style as reflected in a series of management instruments and helping participants in mapping out strategies to build on their strengths and improve on their weaknesses. In 1991-1992, on average, 58% of Faculty time is spent performing these direct learning roles.

A Faculty Member may also be involved in designing new learning programs or re-designing existing programs to keep them up-to-date; the design phase involves researching and consulting to define training and development needs and establish an approach responding in a relevant manner to the requirements. Finally, Armchair Discussions and the Leadership Linkup Conference are two examples of project management where the Faculty Member has to define the need, concept and approach for a given activity. The Faculty Member also identifies suitable resource persons, advises them on the objectives and context of their presentation in light of the learning event, informs them of the modalities of the activity, provides them with feedback on the results, and organizes the delivery of the event. Again, this year, on average, 42% of Faculty time is spent on design and development of learning activities.

To conclude this section, the speakers invited as resource persons on the Armchairs Discussions are usually not CCMD staff members or Faculty Members. Mostly, they are managers from other federal government departments or other public sector organizations, or representatives from the academic and private sectors.

Costs of the CCMD Advisory Council:

On the question of costs related to the CCMD Advisory Council, this Council has now become the Board of Governors since the proclamation of the CCMD legislation. According to the CCMD Act (section 12), the Board is responsible for the conduct and management of the affairs of the Centre and has to meet twice each fiscal year as a minimum.

The costs are related mainly to travel for members outside of the NCR and this amounted to \$5,129.45 in fiscal year 1990-1991 and to \$4,366.91 in 1991-1992 for a grand total of \$9,496.36. The other costs related to the Advisory Council are salary and administrative costs (such as printing) associated with the planning of the agenda, coordination of the logistics and holding of the meetings on CCMD premises, either at the De La Salle or Touraine campus.

With the proclamation of the Act, the Order-in-Council stipulates that the members of the Board of Governors who are not employed in the Public Service are entitled to an annual honorarium situated within the range of \$1,500 to \$2,500 and to actual transportation expenses and non-accountable living allowances of \$175 per diem while away from their ordinary place of residence in connection with the work of the CCMD Board.

Costs of Research Projects:

The role of the Research Branch is to create a greater awareness among public and private sector officials and among academics of the major issues, challenges and opportunities of managing in the Canadian Public Service context. Through its Public Management Research Program, the Centre encourages the expansion of the public management knowledge base and places emphasis on drawing out the management implications of research and extending existing research to respond to management concerns.

Members of the Senate Committee will find the contract costs related to each research project in Annex 2. Other related costs include the in-house reproduction of the papers.

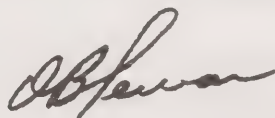
The Research Advisory Committee meets once a year to determine research priorities. In the past, CCMD has arranged to schedule the meetings when the out-of-town members had other business requirements in the NCR which has resulted in a reduction of travel expenses for the Centre.

Attendance on "Managing a Diverse Workforce" Workshop:

The workshop scheduled for October 1-2 was cancelled due to a lack of enrolment. However, "Managing a Diverse Workforce" was offered on January 16-17 to a group of 14 participants and to date 7 applications have been received for the offering on March 16-17.

I hope that this supplementary information will be useful to the members of the National Finance Senate Committee in their examination of Public Service 2000 and of training and development as it relates to the renewal of the Public Service.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'D.B. Dewar', written in a cursive style.

D.B. Dewar
Principal

Attachment

CANADIAN CENTRE
FOR MANAGEMENT
DEVELOPMENTP.O. Box 420, Station 'A'
Ottawa, Ontario K1N 8V4

Office of the Principal

CENTRE
CANADIEN DE
GESTIONC.P. 420, Succ. 'A'
Ottawa (Ontario) K1N 8V4

Bureau du Principal

Le 5 février 1992

L'honorable Sénateur Fernand Leblanc
Président du Comité sénatorial des finances nationales
Pièce 268, Édifice de l'Est
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Cher Sénateur Leblanc,

Lors de mon témoignage du 12 décembre dernier, dans le cadre de Fonction publique 2000, le comité a manifesté le désir d'obtenir des renseignements au sujet des membres de la catégorie de gestion au Centre canadien de gestion de même que des informations additionnelles concernant les activités offertes par le Centre. Il me fait plaisir de vous transmettre ces informations.

Membres du groupe de direction:

Les membres du comité voulaient obtenir des données sur la composition du groupe de direction composé de 32 membres de la catégorie de gestion (nouvellement appelé groupe de direction), tel qu'indiqué au tableau 17 du Budget des dépenses, Partie III.

Étant donné la mission du Centre, nous avons besoin de stratégies des ressources humaines flexibles, nous permettant d'attirer au Centre des gestionnaires expérimentés, en affectations de d'autres ministères gouvernementaux. D'une part, pour satisfaire aux exigences du Centre, ces gestionnaires chevronnés doivent posséder des compétences et une expérience pertinente aux projets spécifiques qu'ils entreprendront; d'autre part, nous devons nous assurer d'avoir un mécanisme flexible qui permette leur réinsertion dans les ministères. Le Centre requiert aussi un effectif d'employés permanents afin d'assurer une continuité s'appuyant sur une mémoire corporative. Jusqu'à maintenant, l'équilibre entre les gestionnaires en affectation et les employés permanents du Centre a bien servi le Centre de même que les individus.

Il y a actuellement 28 membres du groupe de direction travaillant au Centre et nous les appelons membres du corps professoral; la liste est jointe



à l'annexe 1. Le groupe se compose de dix (10) membres du personnel permanent, de quinze (15) membres du corps professoral en affectation au Centre pour des périodes de deux à trois ans et provenant de d'autres ministères et de trois (3) membres du corps professoral prêtés au Centre par leur ministère. Vingt-sept (27) des membres du corps professoral travaillent à temps plein au Centre tandis qu'un y travaille à temps partiel. Le Principal du Centre est nommé par décret et n'est pas inclus dans la liste des membres du groupe de direction du Centre.

Niveau d'activités en salle de classe:

En ce qui a trait aux heures que les vingt-huit (28) membres du corps professoral passent en salle de classe, j'aimerais vous faire la description du mode d'opérations du Centre qui situera la proportion de temps que les membres du corps professoral consacrent aux activités reliées à l'enseignement.

Huit (8) membres du groupe de direction font partie du Comité de gestion du Centre présidé par le Principal. De ces membres, les deux vice-principaux (Groupe avancé en gestion et perfectionnement en gestion) consacrent la majeure partie de leur temps à des activités reliées à la gestion des programmes de formation et de perfectionnement. Ils sont impliqués avec les membres de leur groupe respectif à formuler les orientations qui guideront le perfectionnement des membres du groupe de direction de la Fonction publique: planifier, concevoir des activités de formation et offrir des sessions soit à titre de personne ressource (comme dans le cadre du programme avancé de gestion) soit comme facilitateur (par exemple, dans le cas du programme de leadership pour cadres de direction). Le reste de leur temps est consacré à la gestion de leurs programmes, à la participation à des activités touchant la gestion de l'ensemble du Centre et à maintenir contact avec des institutions et associations professionnelles oeuvrant dans le domaine du perfectionnement en gestion dans et à l'extérieur de la Fonction publique. Les vice-principaux contribuent aussi activement aux efforts déployés à l'échelle de la Fonction publique pour améliorer le perfectionnement des ressources humaines, par exemple le Conseil de Perfectionnement des Ressources humaines et le Comité de formation en gestion.

De même, le Principal et le principal associé participent régulièrement à des activités reliées au perfectionnement des cadres de direction. Par exemple, ils s'adressent à des groupes de gestionnaires au sujet des nouvelles tendances et problématiques de gestion affectant la gestion des organismes publics, lors des cours offerts par le Centre, notamment, Leadership chez le cadre de direction, Vue d'ensemble du gouvernement, le programme de cours et affectations de perfectionnement (CAP) et le

programme de formation des stagiaires en gestion (MTP). Ils font aussi des présentations à des organismes de perfectionnement professionnel à l'extérieur de la Fonction publique, tel l'Institut d'administration publique du Canada et les doyens des Facultés d'administration publique des universités canadiennes. Le Principal et le principal associé agissent aussi à titre de modérateur lors d'événements incluant des conférenciers de l'extérieur ou de la Fonction publique, par exemple, lors des Discussions informelles, les sessions de mise à jour des Sous-ministres associés, la Conférence Maillage pour chefs de file et les sessions de mise à jour à l'intention des professeurs d'universités.

Les autres membres du comité de gestion (directeurs de la recherche, communications et marketing, gestion des ressources humaines, services corporatifs et le directeur exécutif, finances et administration) agissent occasionnellement en tant que facilitateurs ou personnes ressources lors d'activités parrainées par le Centre: Échanges entre praticiens, séminaires de recherche, revues d'études de cas, sessions aux programmes CAP et MTP.

Les vingt (20) membres du corps professoral qui ne font pas partie du comité de gestion du Centre sont impliqués dans des activités d'apprentissage soit en tant que directeur de cours, personne ressource, facilitateur, concepteur ou gestionnaire de projet. La répartition de ces rôles varie d'un individu à l'autre, selon les besoins organisationnels et les compétences et l'expertise propres à chaque membre du corps professoral.

À titre de directeurs de cours, les membres du corps professoral ont la responsabilité entière d'organiser une activité d'apprentissage incluant la planification, la sélection des personnes ressources, s'assurer que les problèmes d'ordre administratif ou d'apprentissage qui peuvent surgir lors du cours sont résolus et fournir de la rétroaction aux personnes ressources et participants. Ces vingt (20) membres du corps professoral donnent aussi le contenu des sessions correspondant à leurs domaines d'expertise, la plupart du temps en salle de classe. Les membres du corps professoral agissent aussi en tant que facilitateurs aidant les participants dans leur apprentissage. Les exemples incluent fournir de la rétroaction aux participants sur leur style de gestion tel qu'identifié par l'intermédiaire d'instruments visant à déceler le mode de gestion de chacun et à la suite de cette identification, amener les participants à élaborer des stratégies leur permettant d'optimiser leurs forces et pallier à leurs faiblesses. En 1991-1992, en moyenne, 58% du temps des membres du corps professoral est consacré à ces rôles directement reliés à l'apprentissage.

Les membres du corps professoral élaborent aussi de nouveaux programmes d'apprentissage ou mettent à jour des cours existants. La conception d'un cours comprend la recherche et la consultation afin de définir les besoins de formation et élaborer une approche qui réponde de façon

pertinente aux besoins des participants. Les Discussions informelles et la conférence "Maillage pour chefs de file" sont deux exemples de gestion de projet, où le membre du corps professoral doit cerner le besoin, définir un concept et une approche pour une activité donnée. Le membre du corps professoral doit aussi identifier les personnes ressources pertinentes, les conseiller quant aux objectifs et au contexte de leur présentation à la lumière de l'activité d'apprentissage, les informer des modalités, leur fournir des commentaires sur les résultats, de même qu'organiser l'événement. Cette année, les membres du corps professoral consacrent 42% de leur temps à ces activités.

D'autre part, les conférenciers invités comme personnes ressources lors des Discussions informelles ne sont pas, habituellement, des membres du corps professoral mais plutôt des gestionnaires provenant d'autres ministères ou d'organismes du secteur public, ou encore des représentants des secteurs privé ou académique.

Coûts reliés au Conseil consultatif du CCG:

Au sujet des coûts associés au Conseil consultatif du Centre, ce dernier est devenu le Conseil d'administration du Centre depuis la promulgation de la loi créant le Centre le 1^{er} décembre dernier. Selon la loi (section 12), le Conseil est responsable de la conduite des travaux et activités du Centre et doit se rencontrer au moins deux fois par année.

Les coûts sont principalement reliés aux frais de déplacements encourus par les membres du conseil habitant à l'extérieur de la région de la capitale nationale, soit un montant de 5,129.45 \$ pendant l'année financière 1990-1991 et 4,366.91 \$ en 1991-1992 pour un grand total de 9,496.36 \$. Les autres coûts associés au conseil consultatif ont trait aux frais salariaux et administratifs (par exemple l'imprimerie) encourus pour la planification de l'ordre du jour et la coordination des réunions qui ont lieu au Centre, soit au campus De La Salle ou de Touraine.

Avec la promulgation de la loi créant le Centre canadien de gestion, le décret du gouverneur en conseil stipule que les membres qui ne sont pas employés de la Fonction publique recevront des honoraires annuels allant de 1,500 \$ à 2,500 \$. Ces derniers se verront en outre rembourser les frais de transport réels et de subsistance non à justifier de 175 \$ par jour lorsqu'ils sont engagés dans l'exercice de leurs fonctions hors du lieu de résidence habituelle.

Coûts des projets de recherche:

Le rôle de la recherche est de promouvoir une sensibilisation accrue de la part des représentants des secteurs public, privé et académique quant aux enjeux majeurs et les défis de taille auxquels fait face la gestion à la Fonction publique fédérale. Par l'intermédiaire du programme de recherche en Gestion du secteur public, le Centre encourage l'expansion des connaissances en administration publique; ce programme met aussi l'accent sur la découverte des implications des projets de recherche dans une perspective de gestion et sur l'élargissement des sujets de recherche courants pour tenir compte des préoccupations de gestion.

Les membres du comité sénatorial trouveront les coûts associés aux contrats des projets de recherche à l'annexe 2. Les autres coûts incluent la reproduction des documents effectuée à l'interne.

Le comité consultatif de la recherche se réunit une fois par année afin de déterminer les priorités dans le domaine de la recherche. Afin de réduire les dépenses, dans le passé, le comité a tenu ces réunions lorsque ses membres de l'extérieur de la ville devaient se rendre par affaires dans la région de la Capitale nationale.

Participation à l'atelier "Gestion d'une main-d'oeuvre diversifiée":

L'atelier devant avoir lieu les 1er et 2 octobre dernier a été annulé étant donné le nombre peu élevé de participants inscrits. Toutefois, "La gestion d'une main-d'oeuvre diversifiée" a été offert les 16 et 17 janvier à un groupe de quatorze participants et, à date, nous avons reçu sept demandes en vue de l'atelier des 16 et 17 mars prochain.

J'espère que ces informations seront utiles aux membres du comité sénatorial des finances publiques dans leur examen de Fonction publique 2000 en général et de la formation et du perfectionnement en ce qui a trait au renouveau de la Fonction publique.

Veuillez agréer, Sénateur Leblanc, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Principal,



D.B. Dewar

Pièces jointes

ANNEX/ANNEXE 1

**LIST OF CCMD EXECUTIVE GROUP MEMBERS
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE DIRECTION DU CCG
JANUARY 1992-JANVIER 1992**

CCMD's staff Faculty Members/Membres du corps professoral du CCG:

- 1- Yvon Bordua
- 2- Dan Burke
- 3- Charles Caron
- 4- Louise Durocher
- 5- John Flynn
- 6- Christine Manseau
- 7- Willy Pullen
- 8- Paul Robillard
- 9- Cynthia Williams
- 10- John Williams

CCMD Faculty Members seconded from other Government departments/
Membres du corps professoral en affectation au CCG:

- 1- Tony Campbell
- 2- Margaret Cottrell-Boyd
- 3- Lyette Doré
- 4- Louis Garceau
- 5- Louise Guertin
- 6- Peter Harrison
- 7- Ralph Heintzman
- 8- Gerry Leduc
- 9- Marie-ève Marchand
- 10- Robert Mercer
- 11- Marie-Josée Mercier-Savoie
- 12- Robert Nichols
- 13- Jean-Marc Pellerin
- 14- Lise Pigeon
- 15- Peter Sterne

CCMD Faculty Members supported by other Government departments/
Membres du corps professoral prêtés par d'autres ministères:

- 1- Dorothy Richardson
- 2- Marie Tobin
- 3- William Young

ANNEX/ANNEXE 2

1992/01/15

**RESEARCH PROGRAM'S
CURRENT RESEARCH
PROJECTS ***

The Research Program consists of three types of research:

. Frontiers Research: Research conducted by professional researchers (primarily academics) from themes identified annually.

. Enhancing the Corporate Memory: Research conducted in partnership with government departments and agencies to record the corporate memory and distil management lessons for the future.

. Management Practices: Practical handbooks building on current management practices.

In this document the research projects are grouped into four themes reflecting the Management Principles outlined in the PS 2000 White Paper. The type of research is indicated for each study.

** The title of the project is in the language it will be produced.*

**PROGRAMME DE RECHERCHE
PROJETS DE RECHERCHE
EN COURS ***

Le Programme de recherche consiste en trois types de recherche:

. Au-delà des frontières: Il s'agit de projets effectués par des chercheurs professionnels (en majorité des universitaires) à partir des thèmes annuels.

. La mémoire corporative à l'avant-plan: Projets effectués de concert avec les ministères et organismes afin de consigner la mémoire corporative et d'en tirer les apprentissages de gestion de demain.

. Les pratiques de gestion: Guides pratiques rédigés à partir des pratiques courantes en gestion.

Les projets de recherche sont regroupés sous quatre thèmes reflétant les principes de gestion exposés dans le livre blanc de FP 2000. Le type de recherche est indiqué pour chaque projet.

** Le titre du projet est donné dans la langue de production.*

1. INNOVATION

NAME / NOM	TITLE OF PROJECT / TITRE DU PROJET	TYPE OF RESEARCH / TYPE DE RECHERCHE	AMOUNT / MONTANT
FORBES, J.D. Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia	A Comparative Analysis of the Effect of Structures, Rules and Procedures on Canadian Regulatory Agency Decisions and Decision-Making	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$10,000
PAQUIN, Michel ÉNAP (Québec) / CHARIH, Mohamed, ÉNAP (Hull)	La planification stratégique dans l'administration gouvernementale: une comparaison Ottawa- Québec	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$10,000
LEVIN, Benjamin Faculty of Advanced Education, University of Manitoba / THOMAS, Paul Department of Political Studies, University of Manitoba	Understanding and Managing a Changing Environment	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$8,050
GOW, James Iain Département de science politique, Université de Montréal	• Innovation in the Public Service	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$7,000
MANION, John L. Canadian Centre for Management Development	• A Management Model / Un modèle de gestion	Management Practices / Les pratiques de gestion	* Not applicable/ Sans objet
MILLIGAN, E.A. Milligan and Company	• A History of the Patented Medicines Review Board: The Early Years (with/avec Consumer and Corporate Affairs and Patented Medicine Prices Review Board)	Enhancing the Corporate Memory / La mémoire corporative à l'avant-plan	\$6,000
PATTERSON, Anne Patterson, Kirk and Wallace	The Royal Commission on National Passenger Transportation (with/avec Royal Commission on National Passenger Transportation)	Enhancing the Corporate Memory / La mémoire corporative à l'avant-plan	* Not applicable/ Sans objet

NAME / NOM	TITLE OF PROJECT / TITRE DU PROJET	TYPE OF RESEARCH / TYPE DE RECHERCHE	AMOUNT / MONTANT
DINGWALL, John Canadian Centre for Management Development	Special Operating Agencies, Operating Budgets, and Cost- Recovery Initiatives (with/avec Treasury Board Secretariat)	Frontiers Research / Au-delà des frontières	* Not applicable/ Sans objet
WILLIAMS, Cynthia / HARNOIS, Yanik Canadian Centre for Management Development	Continuous Learning in the Public Service (with/avec Human Resources Development Branch, Treasury Board Secretariat / Working Group on Continuous Learning)	Management Practices / Les pratiques de gestion	* Not applicable/ Sans objet
SMITH, Mike Revenue Canada	Organizational Development at Revenue Canada: The Case of the GST (with/avec Revenue Canada (Customs and Excise))	Enhancing the Corporate Memory / La mémoire corporative à l'avant-plan	* Not applicable/ Sans objet

* The individual is/was a public servant at the time of the project. L'individu fait/faisait partie de la Fonction publique au moment du projet.

2. SERVICE

NAME / NOM	TITLE OF PROJECT / TITRE DU PROJET	TYPE OF RESEARCH / TYPE DE RECHERCHE	AMOUNT / MONTANT
JORGENSEN, Jan Faculty of Management McGill University/ HAFSi, Taieb Administration et ressources humaines, Hautes Études commerciales	Managing Public Sector Divestment	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$8,450
PLASSE, Micheline Département de science politique, Université du Québec à Montréal	Les chefs de cabinets de ministres du gouvernement du Canada en 1990 : profils, recrutement, fonctions et relations avec la haute fonction publique Ministerial Chiefs of Staff in the Federal Government in 1990: Profiles, Recruitment, Duties and Relations with Senior Public Servants	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$10,000
LINDQUIST, Evert A. Department of Political Science, University of Toronto	Public Managers and Policy Communities: Learning to Meet New Challenges Les gestionnaires publics et les milieux d'orientations : les nouveaux défis de l'apprentissage	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$4,500
SAVOIE, Donald J. Université de Moncton	Management of Transitions in Government (with/avec Institute of Public Administration of Canada)	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$10,000
MANION, John L. / WILLIAMS, Cynthia Canadian Centre for Management Development	Transition Planning: The Federal Case (with/avec Institute of Public Administration of Canada)	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$5,000 (J.L. Manion only/ seulement)

NAME / NOM	TITLE OF PROJECT / TITRE DU PROJET	TYPE OF RESEARCH / TYPE DE RECHERCHE	AMOUNT / MONTANT
PATTERSON, Anne Patterson, Kirk and Wallace	Toward a Client-Centered, Consultative Culture: A Practical Guide for Consultation Managers (with/avec Royal Commission on National Passenger Transportation)	Management Practices / Les pratiques de gestion	* Not applicable/ Sans objet
Phase V	Service Excellence Through Continuous Learning	Management Practices / Les pratiques de gestion	\$10,000
QUINEY, Roderick G. Indian and Northern Affairs Canada	* How to Create Superior Briefings / Comment préparer et présenter des séances et des cahiers d'information de qualité supérieure	Management Practices / Les pratiques de gestion	* Not applicable/ Sans objet
PORTEOUS, Wendy Canadian Centre for Management Development	Citizen's Forum on Canada's Future: Report on Consultation Process Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada : rapport sur le processus consultatif	Enhancing the Corporate Memory / La mémoire corporative à l'avant-plan	* Not applicable/ Sans objet
JOHNSON, Al Canadian Centre for Management Development	Public Management	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$10,000
SAVOIE, Donald J. Université de Moncton	Comparing Public Sector Management	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$30,000

* The individual is/was a public servant at the time of the project. L'individu fait/faisait partie de la Fonction publique au moment du projet.

3. ACCOUNTABILITY / IMPUTABILITÉ

NAME / NOM	TITLE OF PROJECT / TITRE DU PROJET	TYPE OF RESEARCH / TYPE DE RECHERCHE	AMOUNT / MONTANT
VICQ, Jack / SARKAR, Asit K. College of Commerce, University of Saskatchewan	The Accountability of Mixed Corporations	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$10,000
CAMPBELL, Duncan R. Policy Consultant	Program Management and Program Evaluation	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$5,000
BOURGAULT, Jacques Département de science politique, Université du Québec à Montréal / DION, Stéphane Département de science politique, Université de Montréal	Comment évaluer un haut fonctionnaire? La réponse des sous-ministres fédéraux How Should the Performance of Senior Officials be Appraised? The Response from Federal Deputy Ministers (with/avec Bureau du Conseil privé)	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$16,595
SWIFT, Frank Atlantic Canada Opportunities Agency	Management Roles of the Deputy Head	Frontiers Research / Au-delà des frontières	* Not applicable/ Sans objet
FRANKS, C.E.S. Department of Political Studies, Queen's University	Accountability of the Public Service	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$10,000
CAMPBELL, Duncan Policy Consultant	Program Evaluation: Practitioner Exchanges	Management Practices / Les pratiques de gestion	\$7,000
HUNTER, Murray Devon Consulting	Performance-Appraisal and Service Quality	Frontiers Research / Au-delà des frontières	\$5,000

* The individual is/was a public servant at the time of the project. L'individu fait/faisait partie de la Fonction publique au moment du projet.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Public Service Commission:

Mr. Robert Giroux, Chair;
Mr. Gilbert Scott, Commissioner;
Mrs. Ginette Stewart, Commissioner.

De la Commission de la fonction publique:

M. Robert Giroux, président;
M. Gilbert Scott, commissaire;
M^{me} Ginette Stewart, commissaire.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, February 19, 1992

Le mercredi 19 février 1992

Issue No. 13

Fascicule n° 13

Tenth proceedings on:

Dixième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	Murray
Eyton	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule (86(4)), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Haidasz substituted for that of the Honourable Senator Olson (18th February, 1992).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu	*Murray
Eyton	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Haidasz substitué à celui de l'honorable sénateur Olson (Le 18 février 1992).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 19, 1992
(14)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, in Room 356-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Eyton, Haidasz, Kinsella, Oliver and Stewart. (7)

Other Senators present: The Honourable Senator David.

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

Witnesses:

Mr. Denis Desautels, Auditor General of Canada;

Mr. Jacques Goyer, Principal.

Mr. Desautels made opening remarks following which he and Mr. Goyer answered questions.

At 8:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 19 FÉVRIER 1992
(14)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 18 heures aujourd'hui dans la salle 356-S de l'Édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Eyton, Haidasz, Kinsella, Oliver et Stewart. (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur David.

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité, conformément à son ordre de renvoi du 13 juin 1991, poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Témoins:

M. Denis Desautels, vérificateur général;

M. Jacques Goyer, principal.

M. Desautels fait des remarques préliminaires à la suite de quoi lui-même et M. Goyer répondent aux questions.

À 20 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 19, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 6.00 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

Le président: Je demande à monsieur Desautels de nous excuser de l'avoir fait attendre quelques minutes.

You heard this afternoon in the Senate that we will be adjourned, starting tonight, until next Thursday, February 27. As you know, we intended to meet tomorrow at 11.00 a.m. to hear the Deputy Ministers of Multiculturalism and Transport. It is also our intention to hear the Deputy Minister of Health and Welfare and the Deputy Minister of Fisheries and Oceans next Wednesday, February 26, at the usual time of 6.00 p.m. It was also our intention to sit next Thursday, February 27, at 11.00 a.m. to hear representatives from the Status of Women and from the staff side of the National Joint Council of the Public Service.

First, I would like to know whether it is agreed that we will meet tomorrow morning at 11.00?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: That is settled. What about next Wednesday at 6.00 p.m.?

Senator Stewart: Yes.

Senator Eyton: Wednesday, yes, but I have a problem tomorrow morning.

Senator Bolduc: I am available any time.

The Chairman: If we meet on Wednesday at 6.00 p.m. we will be around for Thursday, the next day, at 11.00 a.m. We will leave the schedule as it is then. Thank you.

This is the tenth meeting of the Committee under the Order of Reference of the Main Estimates, 1991-1992, and the eighth in the series of meetings we are having on the second phase of our Estimates study: Public Service 2000.

Le président: Il s'agit d'une première pour le nouveau Vérificateur général du Canada, M. Desautels, soit sa comparution devant notre comité, et il me fait plaisir au nom de tous les sénateurs de vous souhaiter la plus cordiale bienvenue.

Soyez assuré que les relations entre le comité des finances nationales et le Bureau du Vérificateur général ont toujours été, à notre point de vue du moins, effectives et productives et je suis convaincu que ces relations continueront avec vous, monsieur Desautels.

Lors de votre entrevue intitulée «Une main de fer dans un gant de velours» avec Frank Geofreda publiée dans le magazine CA du mois de février 1992, on lit ce qui suit:

Fidèle à sa parole, monsieur Desautels se fait un devoir de rendre à César ce qui appartient à César. Et on vous cite: «Je suis un optimiste endurci, dit-il. Peut-être suis-je un peu idéaliste».

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 19 février 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 18 heures pour étudier le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

The Chairman: I would ask Mr. Desautels to excuse us for having kept him waiting for a few minutes.

Vous avez entendu au Sénat cet après-midi que nous ajournons à partir de ce soir jusqu'à jeudi prochain, le 27 février. Comme vous le savez, nous devons siéger demain à 11 heures pour entendre les sous-ministres du Multiculturalisme et des Transports. Nous avons également prévu d'entendre le sous-ministre de la Santé et du Bien-être et le sous-ministre des Pêches et Océans mercredi prochain, le 26 février, à l'heure habituelle de 18 heures. Nous avons également l'intention de siéger jeudi prochain, le 27 février à 11 heures pour entendre les représentants de la Condition féminine et le point de vue de ceux qui représentent les employés au Conseil national mixte de la fonction publique.

Tout d'abord, je voudrais savoir si vous êtes d'accord pour que nous siégions demain matin à 11 heures?

Des voix: D'accord.

Le président: C'est réglé. Et pour mercredi prochain à 18 heures?

Le sénateur Stewart: Oui.

Le sénateur Eyton: Mercredi, oui, mais j'ai des problèmes pour demain matin.

Le sénateur Bolduc: Je suis libre à n'importe quel moment.

Le président: Si nous siégeons mercredi à 18 heures, nous serons là pour le lendemain, le jeudi, à 11 heures. Nous n'allons donc rien changer au programme. Je vous remercie.

Cette réunion du Comité est la dixième en vertu de l'ordre de renvoi du Budget principal des dépenses 1991-1992 et la huitième de la série de réunions prévue pour la phase II de notre étude du Budget des dépenses: Fonction publique 2000.

The Chairman: Appearing before our committee is a first for the new Auditor General of Canada, Mr. Desautels; on behalf of all the Senators, I am pleased to extend to you a most cordial welcome.

Please be assured that, from our point of view, relations between the National Finance Committee and the Office of the Auditor General have always been most effective and productive, and I am convinced that these relations will continue with you, Mr. Desautels.

In an interview with you entitled "New AG Accentuates the Positive", published in the February 1992 issue of *CA Magazine*, Frank Geofreda writes,

"True to his word, Mr. Desautels makes a point of giving credit where credit is due." He also quotes you as saying, "I'm a tough-minded optimist. Maybe I'm a little naïve as the new

[Text]

liste, mais je me sens confiant. Tant du côté des politiciens que de celui des fonctionnaires, il semble y avoir un réel désir d'améliorer les choses.»

C'est ce désir d'améliorer les choses qui pousse les sénateurs membres de ce comité à l'étude du Livre blanc sur la Fonction Publique 2000. Maintenant, monsieur Desautels, j'ai le plaisir de vous céder la parole.

Monsieur Denis Desautels (Vérificateur général du Canada): Je vous remercie monsieur le président de vos remarques. J'aimerais aussi remercier votre comité de cette occasion qui m'est offerte de vous rencontrer et j'espère que mon témoignage éclairera vos délibérations quelque peu sur le projet Fonction Publique 2000.

Je voudrais aussi dire que je suis accompagné ce soir de monsieur Jacques Goyer, directeur principal de notre bureau, qui est responsable de nos travaux de vérification dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

Avant d'exprimer mon avis personnel sur Fonction Publique 2000, j'aimerais mettre en lumière certains travaux réalisés par le bureau du Vérificateur général parce qu'ils sont particulièrement pertinents à la réforme de la fonction publique.

Tout d'abord, il y a eu l'étude de 1983 intitulée les entraves à une gestion productive dans la fonction publique. Cette étude cernait dix contraintes importantes, dont un bon nombre liées à la gestion des ressources humaines. Selon les gestionnaires, ces contraintes les empêchaient de pratiquer une gestion saine d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

Ensuite, le bureau du Vérificateur général a publié l'étude de 1988 sur les organisations performantes, qui a mis en évidence plusieurs caractéristiques de ces organisations, notamment: un leadership mobilisateur, la responsabilisation des employés par une gestion davantage axée sur les personnes, une plus grande importance accordée aux clients, et des styles de travail innovateurs.

Enfin, je veux souligner certaines des expériences du bureau dans le domaine de la vérification de la gestion des ressources humaines, dont la vérification de la catégorie de la gestion et ensuite celle de la classification des emplois, pour n'en nommer que deux. Ces expériences ont mené à la conclusion que les fonctionnaires étaient sur-administrés et qu'il y avait manque de leadership, que la centralisation était trop poussée et les prescriptions trop nombreuses.

C'est sur la base de ces travaux, monsieur le président, qu'en octobre 1989, avant même l'annonce du projet Fonction Publique 2000, le bureau réclamait une réforme en profondeur du cadre législatif et administratif régissant la gestion des ressources humaines et, une nouvelle perspective créatrice concernant la gestion des personnes à l'emploi de la fonction publique fédérale.

Ce besoin d'une perspective nouvelle pour la gestion des ressources humaines était renforcé par l'étude réalisée par le bureau en 1990 cette fois sur les valeurs, le service et le rendement. Cette dernière étude démontrait qu'une gestion efficace et l'amélioration du rendement sont fonctions non seulement des systèmes et des structures, mais encore des personnes et des valeurs. Cette étude permettait également de constater que

[Traduction]

kid on the block, but I feel hopeful. There seems to be an overall desire not only on the political side, but on the public-service side, to improve things."

It is this desire to improve things that has led the Senators who are members of this Committee to examine the White Paper on Public Service 2000. Now, Mr. Desautels, it is my pleasure to give you the floor.

Mr. Denis Desautels (Auditor General of Canada): Thank you for your remarks, Mr. Chairman. I would also like to thank your Committee for this opportunity to meet you; I hope that my testimony will shed some light on your deliberations on the Public Service 2000 exercise.

I would like to add that with me this evening is Mr. Jacques Goyer, a Principal of the Office, who is responsible for our work in the field of human resources.

Before expressing my personal opinion on Public Service 2000, I would like to bring to your attention some studies conducted by the Office of the Auditor General, since they are particularly relevant to the reform of the public service.

Firstly, there was the 1983 study entitled *Constraints to Productive Management in the Public Service*. This study pointed out six major constraints, many of which had to do with human resources. In the opinion of managers, these constraints prevented them from exercising management that was economical, effective or efficient.

Next, the Office of the Auditor General published the 1988 study on well-performing organizations; this study highlighted several characteristics of these organizations, in particular: motivating leadership, empowerment of employees through more people-oriented management, greater focus on clients, and innovative approaches to work.

Lastly, I want to note some of the Office's experiences in the field of auditing human resources management, including auditing the Management Category and auditing the classification of positions, to name only two. These experiences led to the conclusion that there was too great an administrative burden on public servants, a lack of leadership, excessive centralization and too many constraints.

On the basis of these studies, Mr. Chairman, in October 1989, even before the Public Service 2000 exercise was announced, the Office called for an in-depth reform of the legislative and administrative framework governing the management of human resources and a new, creative perspective on managing federal public servants.

This need for a new perspective on human resources management was re-emphasized by the 1990 study conducted by the Office on values, service and performance. This most recent study showed that effective management and improved performance depend not only on systems and structures, but also on individuals and values. This study also showed that dilemmas arise when an organization's values do not correspond to those of its employees.

[Text]

des dilemmes surgissent lorsque les valeurs d'une organisation ne sont pas en accord avec celles de ses employés.

Par ailleurs, dans son rapport de 1990, le bureau prêtait son appui au projet Fonction Publique 2000. Les exemples suivants étaient cités comme preuves de la nécessité d'un changement: le système de classification des emplois, qu'il fallait simplifier; la formation, qui comportait de sérieuses lacunes; et la façon de reconnaître et de récompenser les efforts des employés, domaine où il restait beaucoup à faire pour susciter un engagement plus poussé de leur part et les encourager à donner leur plein rendement.

Let me now turn to some more personal views on PS 2000. My views on PS 2000 have been sought since I was appointed in April of last year. In my 1991 report and elsewhere, I have supported the stated objectives and philosophy of PS 2000. There are two main reasons for this support. First, the objectives—a focus on service and an emphasis on people—and the principles enunciated in the White Paper that relate to service, people, innovation and accountability, are all consistent with good management practices and they must be made to work. Second, an important part of the Office's mission is to encourage improvement in government operations. I believe that PS 2000 has the potential to address some of the Office's concerns about the management of resources and people.

When I look at the numbers—such as 150,000 classification actions a year; 100,000 staffing actions a year—including 40,000 re-appointments; 8,000 people engaged in personnel work, and 2,200 employees in the Public Service Commission—I am concerned about the burden of personnel systems on the public purse at a time of severe resource constraint. My concern is greater still if, as some claim, the merit principle is not consistently applied in appointments, morale is low, management still feels unduly constrained, and many citizens consider service to the public to be poor. If, as the White Paper states, other administrative systems are also “encrusted with barnacles of rules and procedures that are wasteful and hamper efficiency”, obviously, there is considerable room for improvement.

Despite my belief in the potential of PS 2000, I am not offering it blanket support. When needed, I will continue to make known my expectations on such matters as the need for prudence and probity, clear accountability, necessary controls and improved performance measurement. It is imperative that a proper balance be struck between rules and flexibility; autonomy and accountability; and control and innovation. An illustration of the role I intend to play is provided by the 1991 chapter in our report on innovation and parliamentary control. By raising concerns in that chapter our goal is neither to discredit nor to diminish the significance of PS 2000, but to foster the necessary discussion and debate to ensure proper balance.

[Traduction]

As well, in its 1990 *Report*, the Office supported the Public Service 2000 exercise. The following examples were cited as evidence of the need for a change: the position classification system, which needed to be simplified; training, which had serious shortcomings; and the way employees' efforts were recognized and rewarded, an area in which much remained to be done in fostering greater commitment and full performance on the part of employees.

Je voudrais maintenant vous donner un avis un peu plus personnel sur FP 2000. Depuis ma nomination en avril dernier, on me demande mon avis au sujet de Fonction publique 2000. Dans mon rapport de 1991 et ailleurs, je me suis rallié aux objectifs et aux grands principes de Fonction publique 2000 tels qu'annoncés. Deux raisons principales motivent cet appui. Premièrement, les objectifs—mettre l'accent sur le service et sur les ressources humaines—et les principes énoncés dans le Livre blanc en ce qui concerne le service, les personnes, l'innovation et la responsabilité, correspondent tous aux bonnes pratiques de gestion et doivent être appliqués. Deuxièmement, le Bureau a également pour mission, et c'est un élément important, d'encourager l'amélioration des pratiques gouvernementales. Je crois que Fonction publique 2000 peut répondre à certaines des préoccupations du Bureau quant à la gestion des ressources et du personnel.

Lorsque je vois des chiffres comme: 150 000 mesures de classification par an—dont 40 000 reconductions de postes; 8 000 personnes affectées à la fonction «personnel» et 2 200 autres à la Commission de la fonction publique, je m'inquiète du poids que représente la gestion du personnel pour le Trésor public à un moment où les ressources sont si limitées. Mon inquiétude est encore plus grande si, comme certains l'affirment, le principe du mérite n'est pas appliqué de façon uniforme dans les nominations, le moral est bas, les gestionnaires s'estiment toujours indûment assujettis à des contraintes, et si de nombreux citoyens jugent que le service au public est mauvais. En outre si, comme le dit le Livre blanc, d'autres systèmes administratifs «fourmillent de règles aussi coûteuses qu'inutiles», il y a manifestement bien des choses à améliorer.

Bien que je sois convaincu du potentiel de FP 2000, je ne lui donne pas pour autant un appui inconditionnel. Je continuerai au besoin à faire connaître ma position sur différents points essentiels comme la prudence et la probité, la clarté du régime de responsabilités, les moyens de contrôle nécessaire et l'amélioration des mécanismes de mesure du rendement. Il importe de trouver un juste équilibre entre règles et souplesse, autonomie et obligation de rendre compte, et entre contrôle et innovation. Le chapitre 1991 de notre rapport consacré à l'innovation dans le cadre du contrôle parlementaire, illustre bien le rôle que j'entends jouer. En faisant état de mes préoccupations dans ce chapitre, je ne cherche ni à discréditer le projet Fonction publique 2000 ni à lui enlever de l'importance, mais bien à susciter la discussion et le débat nécessaires pour réaliser l'équilibre.

[Text]

Let me now share with you my thoughts on a few issues related to PS 2000.

A titre de vérificateur pour le Parlement, une des choses que j'évalue, c'est la qualité des rapports de mesure du rendement et ce, à deux niveaux, soit à l'intérieur du gouvernement, ainsi qu'entre le gouvernement et le Parlement.

Comme je le disais dans mon rapport de 1991, je suis préoccupé par le fait qu'après trois décennies de tentatives de réforme de la gestion, il n'y a toujours pas, dans l'ensemble de la fonction publique, de mesures satisfaisantes du rendement ni de rapports à cet effet tant au niveau de la gestion interne qu'à celui du gouvernement. Il importe de comprendre pourquoi il en est ainsi.

Permettez-moi d'illustrer quelque peu mon propos. Un gestionnaire d'une organisation performante qui observerait la dotation dans la fonction publique ne se contenterait pas de renseignements sur le nombre de mesures de dotation ou le nombre de nominations. Cette personne s'intéresserait aussi à des questions comme: Quel est le coût total de cette activité? Quel est le coût d'une mesure de dotation? Combien de temps faut-il pour doter un poste? Les gestionnaires ont-ils du personnel quand ils en ont besoin? Les gestionnaires et les autres intervenants sont-ils satisfaits? Les mécanismes de plainte et de recours fonctionnent-ils? Et ainsi de suite.

Afin de répondre à de telles questions, on mettrait au point, en collaboration avec les employés et les autres intervenants, une «fiche de pointage» comportant un nombre d'indicateurs clés de performance. On mesurerait le rendement et on ferait rapport. On analyserait les variations dans le rendement pour déterminer quels sont les problèmes et y trouver des solutions. L'accent serait mis sur l'amélioration du rendement en fonction des indicateurs clés de la dite «fiche de pointage». S'il se révélait peu pratique ou trop coûteux de maintenir une politique existante, on la modifierait ou tout au moins on recommanderait de la changer. De temps à autre, on remettrait en question l'efficacité du programme.

Sans trop savoir pourquoi, je constate que, dans la fonction publique, cette notion fondamentale de mesure du rendement n'est pas réellement entrée dans les habitudes ou ne fait pas partie de la culture. Comme le montrent mon rapport de 1991 et les rapports précédents, même si la direction a souvent des renseignements sur les niveaux d'activité, elle n'a pas toujours les renseignements qu'il lui faut sur le rendement—y compris les données sur les coûts—pour prendre des décisions et rendre compte. Dans mon rapport de 1991, je soulève un point important: Comment se fait-il qu'après avoir dépensé des milliards, nous ne semblons pas pouvoir répondre à la question fondamentale: Les dépenses ont-elles donné le résultat espéré?

In my opinion, if appropriate ongoing performance measurement were conducted, and periodic evaluations of high quality took place and timely results were available, it would help in deciding whether programs should be reconfirmed, modified or discontinued.

Through the establishment of standards of service, assessments of the quality of service provided, devolution of authority, the increased use of cost information, and improvements in the performance assessment of managers to ensure more effective

[Traduction]

Je voudrais maintenant vous faire part de mes réflexions sur certaines questions touchant Fonction publique 2000.

One thing I evaluate, as the auditor of Parliament, is the quality of performance measurement reporting, at two levels: inside the government, and between the government and Parliament.

As I was saying in my 1991 *Report*, I am concerned by the fact that after three decades of efforts at management reform, in the public service as a whole there are still no satisfactory measurements of performance and no satisfactory performance measurement reporting, either internally or at the level of the government. It is important to understand why this is the case.

Allow me to expand on my remarks. A manager of a well-performing organization who observed staffing in the public service would not be satisfied with data on the number of staffing actions or the number of appointments. This person would also be interested in questions such as the following, for example. What is the total cost of this activity? What is the cost of a staffing action? How much time is required to staff a position? Do managers have staff when they need it? Are managers and the other persons involved satisfied? Do the mechanisms for complaint and recourse work?

In order to answer such questions, in co-operation with employees and other persons concerned, one would develop a "scorecard", including a number of key performance indicators. One would measure performance and report on it. One would analyse variations in performance in order to identify problems and find solutions to them. Emphasis would be placed on improving performance in terms of the key indicators on this "scorecard". If maintaining an existing policy were impractical or too costly, one would change it or at least recommend that it be changed. From time to time, one would question the effectiveness of the program.

Without knowing exactly why, I note that this fundamental concept of performance measurement has not really become a habit, or does not form part of the culture, in the public service. As my 1991 *Report* and preceding reports show, although management often has information on levels of activity, it does not always have the information it needs on performance—including data on costs—to make decisions and be accountable for its actions. In my 1991 *Report*, I raise an important question: why, after spending billions of dollars, do we seem to be unable to answer the basic question of whether expenditures have produced the desired result?

À mon avis, si on mesurait le rendement de façon continue et si on procédait périodiquement à une «bonne» évaluation des programmes et si en temps opportun on disposait de cette information, cela aiderait à décider s'il faut reconfirmer, modifier ou discontinuer les programmes.

Fonction publique 2000 offre la possibilité d'améliorer la mesure du rendement et les rapports dans ce domaine grâce à différentes mesures, l'élaboration de normes de services, l'évaluation de la qualité des services offerts, la délégation de pou-

[Text]

tive accountability, PS 2000 offers some potential to improve performance measurement and reporting.

The changes required are not only systemic. They involve changing the "mindset" as well. For example, some people place the onus on my office for exercising "due control", "keeping them honest", measuring their performance, and perhaps even for providing answers about the effectiveness of PS 2000. It must be made abundantly clear that it is a fundamental responsibility of departments to exercise due control, measure their own performance, and report results achieved to the government or to Parliament as appropriate.

PS 2000 has emphasized—rightly so—the need to eliminate unnecessary controls and devolve authority to lower levels. However, hand in hand with this must go the development of reliable performance measures and program evaluations, and the gathering of relevant information for improved decision-making and accountability. Doing otherwise would be a recipe for failure.

J'aimerais maintenant, monsieur le président, parler de la nécessité de mesurer les progrès du projet de Fonction Publique 2000.

Fonction Publique 2000 est un projet de réforme ambitieux. Il vise non seulement à un changement des politiques, des systèmes et des procédures mais il préconise également un changement des attitudes. Dans une large mesure, son succès dépend d'un leadership engagé, de l'appui des employés et des parlementaires, et de la capacité d'afficher des résultats tangibles et des progrès au fil du temps.

Il pourrait être prématuré, à ce moment-ci, d'attendre des résultats précis, ou même d'évaluer les résultats obtenus par Fonction Publique 2000. Je crois par ailleurs que le succès du projet exige que des indicateurs clés de rendement soient élaborés pour constituer une «fiche de pointage», tant au niveau des ministères qu'à celui du gouvernement. On doit également suivre les progrès marqués et en faire rapport. Une telle «fiche de pointage» permettrait de comparer les attentes ou les objectifs avec les résultats obtenus. Fonction Publique 2000 préconise de mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les processus. On doit donc évaluer le projet lui-même non seulement sous l'angle des activités qu'il génère, mais encore sous celui des résultats qu'il engendre.

Le gouvernement, les parlementaires, les citoyens et les fonctionnaires doivent connaître le «pointage», et les variations dans le pointage, par des réponses à des questions comme: Le service s'améliore-t-il? Les délais sont-ils plus courts ou éliminés? Y a-t-il eu des économies? Les changements législatifs ont-ils produit les effets désirés? Les gestionnaires s'estiment-ils plus libres dans leur action, et les employés ont-ils les pouvoirs et les outils nécessaires pour répondre aux demandes de la clientèle? Le moral s'améliore-t-il? La perception des clients au sujet de la fonction publique et des fonctionnaires change-t-elle?

[Traduction]

voirs aux employés, l'utilisation accrue des données sur les coûts ainsi que l'amélioration des modalités d'appréciation du rendement des gestionnaires pour une plus grande efficacité dans l'obligation de rendre compte.

Les changements requis ne sont pas tellement systémiques. Ils exigent également un changement de mentalité. Par exemple, certaines personnes comptent sur mon Bureau pour exercer un «contrôle approprié», pour veiller à les «garder honnêtes», mesurer leur rendement, et peut-être même fournir des réponses sur l'efficacité de Fonction publique 2000. Évitions toute équivoque. Exercer les contrôles nécessaires, mesurer le rendement et faire rapport sur les résultats soit au gouvernement soit au Parlement, fait partie de la responsabilité fondamentale des ministères.

FP 2000 a souligné, et à juste titre, la nécessité d'éliminer les contrôles inutiles et de déléguer des pouvoirs à des échelons plus bas. Mais ces changements doivent obligatoirement aller de pair avec l'élaboration de mesures de rendement ainsi qu'avec des évaluations de programmes fiables. Il faut également recueillir les données pertinentes permettant de prendre de meilleures décisions et de mieux rendre compte. Autrement, on court à l'échec.

Mr. Chairman, I would now like to speak about the need to measure the progress of the Public Service 2000 exercise.

Public Service 2000 is an ambitious project for reform. Its purpose is not only to change policies, systems and procedures, but to change attitudes as well. To a great extent, its success depends on committed leadership, the support of employees and parliamentarians, and the ability to produce tangible results and progress over time.

At this time, it might be premature to expect specific results or even to evaluate the results Public Service 2000 has produced. I also feel that the success of this exercise requires that key performance indicators be developed in order to make up a "scorecard", both in the departments and in the government. Progress must also be monitored and reported. Such a "scorecard" would make it possible to compare expectations or objectives and results. Public Service 2000 calls for emphasis on results rather than on processes. We must therefore evaluate this exercise itself, not only from the point of view of the activities it generates, but also from that of the results it produces.

The government, parliamentarians, citizens and public servants must know the "score", and variations in the score, from the answers to questions such as the following. Is service improving? Are deadlines shorter, or have they been eliminated? Have savings been made? Have legislative changes produced the desired effect? Do managers consider that they have more freedom to act, and do employees have the authority and the tools they need in order to meet the clients' requirements? Is morale improving? Is clients' perception of the public service changing?

[Text]

Let me illustrate those questions a little bit. There has been much recent discussion about morale in the public service. It has been claimed that morale among public servants is poor and that this has an adverse effect on productivity, efficiency and service to the public. In 1990, the Standing Committee on Public Accounts went so far as to recommend that our office evaluate, in its value-for-money audits, the impact of contracting-out practices on morale.

The extent of discussion about the state of morale in the public service may in itself be an indication that departments either have no instruments to assess morale or that, where such instruments exist, they have not been used consistently. If that is the case, how can we know if it is improving or worsening over time? Furthermore, the assessment of morale and the search for ways to improve it should not be done in isolation of the evaluations of other critical factors—such as quality of service, productivity, client satisfaction, cost and so on—and the need to maintain or improve performance in those areas at the same time.

In that regard, I look forward to seeing the reports of the Clerk of the Privy Council on the state of the public service and on the implementation of PS 2000.

En terminant, je voudrais réitérer mon appui aux objectifs et aux principes de Fonction Publique 2000. Cependant si on veut atteindre ces objectifs et mettre ces principes en application, il faudra une attention soutenue de la part du Parlement, du gouvernement, des fonctionnaires ainsi que du public. Cette attention et des évaluations périodiques des progrès accomplis augmenteront la sensibilisation au besoin de réforme et permettront de mieux comprendre les changements requis, y compris peut-être des changements dans l'attitude des parlementaires.

Si, comme le gouvernement l'affirme, «mieux servir le Canada et les Canadiens» est l'idée maîtresse de Fonction Publique 2000, alors tous les Canadiens ont des intérêts en jeu dans ce projet qui se doit de réussir.

Merci monsieur le président.

Monsieur Goyer et moi serons très heureux de répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie monsieur Desautels et je cède maintenant la parole au sénateur Bolduc.

Le sénateur Bolduc: Merci monsieur le président, je voudrais vous poser une question concernant les rôles de la Commission de la fonction publique dont nous avons entendu les commissaires la semaine dernière ici. Il semble que la Commission joue plusieurs rôles à la fois. D'une part, elle est une sorte de tribunal administratif qui juge certains griefs concernant les promotions du personnel à savoir si les procédures ont été respectées etc... et d'autre part, elle agit comme agent de recrutement, donc de sélection, de gardienne du mérite etc... et finalement elle s'assure que les employés qui sont surnuméraires voient leurs droits protégés dans des ultimes affectations quand il y a des réductions de personnel, des transferts, etc... de sorte qu'il semblerait y avoir trois rôles distincts.

[Traduction]

J'aimerais illustrer mes propos en traitant d'un sujet qui a alimenté bien des débats récemment, le moral dans la fonction publique. On a prétendu que le moral chez les fonctionnaires est bas, et que cela a un effet néfaste sur la productivité, l'efficacité et le service au public. Par ailleurs, en 1990, le Comité permanent des comptes publics est allé jusqu'à recommander que le Bureau évalue, dans ses vérifications d'optimisation des ressources, l'effet des pratiques de sous-traitance sur le moral.

L'ampleur du débat sur l'état du moral dans la fonction publique indique peut-être que les ministères n'ont pas encore d'instruments pour évaluer les indicateurs du moral ou que, là ils existent, ces instruments ne sont pas utilisés de façon cohérente. Si telle est la situation, comment pouvons-nous savoir si le moral s'améliore ou baisse avec le temps? En outre, l'évaluation du moral et la recherche de moyens pour l'améliorer ne devraient pas constituer une activité isolée de l'évaluation des autres indicateurs clés comme la qualité du service, la productivité, la satisfaction des clients, le coût et ainsi de suite, et la nécessité de maintenir ou d'améliorer le rendement dans ces domaines également.

A cet égard, j'ai bien hâte de voir les rapports du greffier du Conseil privé sur l'état de la fonction publique et la mise en oeuvre de Fonction publique 2000.

In conclusion, I would like to reiterate my support for the objectives and principles of Public Service 2000. However, if we are to achieve these objectives and put these principles into practice, we will need sustained attention from Parliament, the government, the members of the Public Service and the public at large. This attention, and periodic studies of what progress has been made, will increase awareness of the need for reform and make it possible to understand more clearly what changes are required, including, perhaps, changes in the attitude of parliamentarians.

If, as the government asserts, the thrust of Public Service 2000 is serving Canada and Canadians better, then all Canadians have an interest in the project, and it must succeed.

Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Goyer and I would be very happy to answer any questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Desautels. Senator Bolduc.

Senator Bolduc: Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask a question about the roles of the Public Service Commission, whose Chairman we have heard from over the past week. We heard from the commissioners. It seems that the Commission wears more than one hat at a time: on the one hand it is a sort of administrative tribunal, which rules on grievances having to do with promotion—whether procedures were respected and so forth; and on the other hand, it is a recruiting agency, and therefore an agency that selects personnel and guards the merit principle, for example; and lastly it makes sure that the rights of employees who become redundant are protected during personnel cuts, transfers, etc. So it would seem to have three distinct roles.

[Text]

La raison pour laquelle je vous pose la question, c'est que le même problème s'est déjà posé. Aussitôt qu'on arrive dans un régime de négociation de convention collective par rapport à un régime où il n'y en a pas, c'est-à-dire par rapport à ce qui existait autrefois, il y a trente ans, il est évident que l'employeur doit se définir. Pour une raison ou pour une autre, dans le passé, on voulait d'une part protéger l'idéal du mérite et par conséquent, on a dit qu'on voulait mettre cela dans les mains d'un organisme indépendant. Donc la dimension de «staffing», d'autre part, ne deviendra pas l'objet de négociation de convention collective. C'était la même chose pour la classification pour une certaine période.

Avec l'arrivée des syndicats, les syndicats ont dit que normalement, ces questions devraient être l'objet de négociations, la classification, le «staffing», et en conséquence, on veut être dans le jeu et on veut avoir notre participation réelle là-dedans.

On sent qu'il y a une sorte d'ambivalence. On est passé de l'ancien stade où la Commission exerçait toutes les fonctions de gestion de personnel à une étape où on n'a pas encore un employeur qui est complètement défini. La Commission est entre les deux. Des fois elle dit, Il faut faire attention au mérite et elle blâme le gouvernement si les ministères font des affectations parfois sans concours. D'autre part, elle protège les employés dans leurs droits s'il y a des cas de surplus de personnel et puis en même temps, elle a aussi une sorte de rôle de tribunal administratif dans le cas où il y a des griefs.

Est-ce que dans les rapports précédents, je sais que ce n'est pas dans votre temps, cela s'est fait avant vous, à un moment donné, on a dit il faut clarifier cela parce qu'il n'y a pas d'unité et il manque de leadership. Une des raisons pour lesquelles il manque de leadership, c'est que d'une part, on a le Conseil du Trésor qui agit comme employeur et d'autre part, on a La Commission qui a deux ou trois rôles différents et finalement, on a aussi un organisme de perfectionnement en dehors pour l'entraînement. Les fonctions de personnel ne sont pas dans les mains d'une seule institution. C'est peut-être une des raisons pour laquelle il y a un manque de leadership. Est-ce que ces critiques qui ont été formulées par votre prédécesseur en ce qui concerne les institutions centrales de la gestion du personnel du gouvernement, est-ce que vous appuyez cela ou si vous dites que ce n'est pas un problème majeur?

Monsieur Desautels: Monsieur le président, je dois dire que j'appuie les positions prises par le Bureau du vérificateur général avant mon arrivée.

Je dirais même plus, toute cette question m'inquiète au plus haut point. J'aimerais en faire effectivement une de mes premières priorités dans l'exécution de mon mandat.

J'arrive du secteur privé et donc je regarde tout cela d'une façon nouvelle et fraîche, je l'espère! Je m'aperçois, entre autres, que dans le coût de la gestion des ressources humaines à l'intérieur du gouvernement fédéral est beaucoup plus élevé que dans les bonnes entreprises du secteur privé qui s'occupent bien de leurs ressources humaines. On me dit que le coût peut être de deux à trois fois plus élevé que celui dans de telles entreprises. Tout cela m'intrigue.

Je pense que dans un sens, la Commission de la fonction publique en est partiellement responsable, d'après le rôle qu'on

[Traduction]

The reason I am asking you this question is that this problem has already arisen. With the move to a collective bargaining system from one that did not include collective bargaining, that is, from the system we used to have thirty years ago, it's obvious that the employer has had to define himself in some way. In the past one thing they wanted to protect was the merit principle; which, therefore, they wanted to have in the hands of an independent body. The staffing aspect, on the other hand, isn't covered by collective bargaining. The same applied to classification for some time.

When the unions came on the scene, they said that normally classifications and staffing and so forth ought to be part of the bargaining process. So what was wanted was real involvement, our real participation in all that. There was felt to be a sort of ambivalence. We had gone from the stage where the Commission exercised all the personnel management functions to a stage where we still didn't have a fully defined employer. The Commission was half way between the two. Sometimes it says, "We have to focus on merit," and criticizes the government and the departments if they make postings without competitions. On the other hand it protects employees' rights when there is staff is being reduced, and at the same time it also has the role of an administrative tribunal in cases of grievance.

In previous reports (and I realize this was before your time), did they at a certain point say, "We have to clarify this, because there's no unity or leadership"? One of the reasons there's a lack of leadership is that you've got Treasury Board on one side, acting as an employer, and on the other side you've got a Commission that wears three different hats and, lastly, you've got an outside agency for training. The personnel functions aren't in the hands of a single institution. This may be one of the reasons why there's a lack of leadership. Were those criticisms formulated by your predecessor with respect to the government's central personnel management functions, and do you concur or would you say this isn't a major problem?

Mr. Desautels: Mr. Chairman, I must say that I concur in the positions taken by the Auditor General's Office before my arrival there.

I will go further. I would say that this whole question worries me to the *n*th degree. I would like to make it one of the first priorities during my mandate.

I come from the private sector and so I see things from a fresh new angle—at least I hope so! Among other things, it seems to me that the cost of human resource management is much higher within the federal government than in sound private-sector businesses where personnel are well looked after. I'm told that the federal government spends two to three times more on its human resources than such businesses do. All that makes me wonder.

I think that in one sense the Public Service Commission is partly responsible, because of the role it has been given or per-

[Text]

lui a donné ou de la façon qu'elle a choisi de l'interpréter. Tout cela m'inquiète au plus haut point. Dans le contexte de la rareté des ressources que nous avons actuellement, il y a certaines épargnes à aller chercher de ce côté et j'ai l'intention de me pencher là-dessus.

Donc, j'endosse les positions de mon prédécesseur et je veux même accélérer un peu nos recherches de ce côté.

Le président: Sénateur Bolduc.

Le sénateur Roch Bolduc: Je reviendrai avec d'autres questions plus tard, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie.

Senator Stewart: Reference just now has been made to the high cost of managing the Canadian public service. I wonder if part of the explanation has to do with the way the public service is organized. As I understand the system at Westminster, the Treasury, or what we would call the Department of Finance, is the key employer. Therefore, the concern for parsimonious management and the appreciation for the need to save money in hard times are in the same department, the same people. There the Treasury is the Prime Minister's own department. The Prime Minister of Great Britain is the First Lord of the Treasury. That is his official title.

Here in Canada, on the other hand, we have spread it all out. We have Finance, and then Treasury Board, and the Prime Minister is away off somewhere else.

I realize you are new to this particular role. Have you or has anyone in your office had a chance to consider the fact that, since we have had such a division of labour at Ottawa, it may have led to high cost and, what is the other side of the same coin, inefficiencies?

Mr. Desautels: Mr. Chairman, I have started a review of what has been happening in the federal government over the last thirty years with a view to understanding the chances of PS 2000's succeeding. We have retained the services of a retired prominent public servant, Mr. Al Johnson, whom some people here may know, to analyze what has happened since Glassco up until the present in attempts to reform the public service and introduce meaningful performance reporting and program evaluation to discover why most of those attempts have fallen somewhat short of original targets. That study is in fact identifying some systemic reasons as well as some organizational issues.

So, while I have not approached the question exactly from your perspective, we are pursuing that. We do not yet have the full answer on that, but I should have a more concrete answer within the next two or three months. But certainly, in view of the way some of the roles are shared among the central agencies with regard to the role of Treasury Board, the role of the Public Service Commission and human resources management will be indirectly touched upon in that study. It may not give us exactly the answer to what you are asking, but I think it will go some way toward resolving that.

[Traduction]

haps the way it has carried out that role. And this worries me very much indeed. In today's context of scarce resources, there are certain savings that could be made here and I intend to look into them.

So I endorse my predecessor's positions and in fact I would even like to accelerate our investigations in this area a little.

The Chairman: Senator Bolduc.

Senator Bolduc: I will have other questions later, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Le sénateur Stewart: Vous venez de faire allusion au coût élevé de la gestion de la fonction publique canadienne. Je me demande si ceci ne s'explique pas en partie par la façon dont elle est organisée. D'après ce que je connais du système à Westminster, le Trésor ou ce que nous appellerions le ministère des Finances est l'employeur clé. C'est donc le même ministère, les mêmes personnes qui se rendent compte de la nécessité de faire des économies durant des moments difficiles et qui cherchent à gérer leurs ressources avec parcimonie. Le Trésor est là-bas le ministère du Premier ministre. Le premier ministre de Grande-Bretagne est le Premier Lord du Trésor, c'est son titre officiel.

Par ailleurs, ici au Canada, nous avons tout éparpillé. Nous avons les Finances, puis le Conseil du Trésor, et le premier ministre est encore à part.

Je sais que vous détenez cette charge depuis peu. Est-ce que vous ou l'un des membres de votre Bureau a eu l'occasion de réfléchir à la question sous cet angle, au fait que cette division des tâches qui existent à Ottawa peut engendrer des coûts élevés et aussi, ce qui va généralement de pair, un manque d'efficacité?

M. Desautels: Monsieur le président, j'ai commencé à étudier l'évolution de la situation au gouvernement fédéral au cours des 30 dernières années afin de déterminer les chances de succès de FP 2000. Nous avons engagé les services d'un ancien fonctionnaire en vue, M. Al Johnson, que certains d'entre vous connaissent peut-être, pour analyser les tentatives effectuées depuis Glassco jusqu'à nos jours pour réformer la fonction publique et instituer de bons mécanismes d'évaluation du rendement et des programmes afin de savoir pourquoi la plupart de ces tentatives n'avaient pas été à la hauteur des espérances. En fait, cette étude fait apparaître des raisons systémiques ainsi que des problèmes organisationnels.

Je n'ai donc pas étudié la question exactement comme vous venez de le décrire, mais nous avons commencé ce travail. Nous n'avons pas encore de conclusions à présenter mais je devrais avoir une réponse plus concrète d'ici deux ou trois mois. Il est certain que le partage des rôles entre les organismes centraux, la question du rôle du Conseil du Trésor, de celui de la Commission de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines seront abordés indirectement dans le cadre de cette étude. Nous n'obtiendrons peut-être pas exactement la réponse que vous cherchez, mais nous aurons néanmoins progressé en ce sens.

[Text]

Senator Stewart: Have studies been made, or are you contemplating studies in this historical review, to show how long assistant deputy ministers and the top management people have stayed in one department? I think there is a perception, although it may be inaccurate, that the same kind of thinking—if I may, in this politically sterile atmosphere, mention this—which prevails in political parties has crept into the Public Service. That is, that you pick a leader from outside and bring him or her in laterally at the top rather than picking someone in the department who has worked up through the system. It is said that this has worked very badly in major political parties in Canada. Is there much lateral appointment at the top level?

I ask that because I understand that in military organizations one gets the best performance from the men on the ground, or the men on the ship, if they have officers whom they know pretty well, who have over a period of time worked out good personal relations with the men and women whom they are leading, and who have established the grounds of confidence, and that in this situation good morale prevails. But when you bring in well decorated people, regardless of how good they are, if they are strange and new there is trouble and you had better not put that kind of unit into a battle situation until the new management, as it were, has had time to bond with the men and women who are being led.

To go back to my question, are you considering the notion that most good managers can manage any army, any battalion, any department, to see whether that notion has influenced the practices of the Government of Canada, and what the consequences have been?

Mr. Desautels: I will ask Mr. Jacques Goyer to try to answer your question.

Mr. Jacques Goyer, Principal, Office of the Auditor General: From time to time the office has talked about the tenure of deputy ministers in particular. We have not approached it from the aspect of qualifications or experience in the department. Others have done that—Lambert, for example.

In 1987, in what we called the Financial Management and Control Study, we raised the question of the short tenure that deputy ministers have in their departments and the impact that this may have on such things as accountability.

If you go back to studies that were conducted in the public service by Professor Zussman, for example, from the University of Ottawa, you find that the loyalty of people in the organization to the managers at the top was significantly different in the public service. That is, we had less loyalty, if you like, or fewer relations, with the top manager than you would find in the private sector. In other words, the commitment was not the same. So obviously it takes a while to bind the program content, the management styles, the people and the chemistry, and this has affected either accountability, in some situations, or, in other situations, the quality of the management in the

[Traduction]

Le sénateur Stewart: A-t-on fait des études historiques ou envisagez-vous d'en faire, pour savoir combien de temps les sous-ministres adjoints et les membres de la haute direction restent dans un ministère? On a l'impression, quoique ce soit peut-être faux, que le genre d'attitude—si vous me permettez de mentionner cela dans ce climat politique stérile—qui prévaut dans les partis politiques s'est subrepticement introduite dans la fonction publique. C'est-à-dire que l'on choisit un chef de file de l'extérieur et qu'on l'amène au sommet par le jeu des mutations latérales au lieu de choisir quelqu'un qui a gravi les échelons au sein du ministère. On dit que ceci a donné de très mauvais résultats au sein des grands partis politiques canadiens. Les mutations latérales sont-elles nombreuses au sein de la haute direction?

Je pose cette question parce que je crois que dans les organisations militaires, on obtient le meilleur rendement des hommes sur le terrain, ou des hommes à bord du navire, lorsque les officiers sont des gens qu'ils connaissent bien, qui ont établi sur une longue période de bonnes relations personnelles avec les hommes et les femmes qu'ils dirigent et qui ont su se gagner leur confiance, et dans ces conditions, le moral est bon. Mais lorsqu'on fait venir des personnes couvertes de décorations, aussi grandes leurs qualités soient-elles, si elles sont étrangères et nouvelles, des problèmes surgissent et il vaut mieux que ce genre d'unité ne se trouve pas en situation de combat tant que les nouveaux chefs, en quelque sorte, n'ont pas eu le temps d'établir des liens étroits avec les hommes et les femmes qui se trouvent sous leurs ordres.

Pour revenir à ma question, avez-vous l'intention d'essayer de savoir si la notion voulant que la plupart des bons gestionnaires peuvent gérer n'importe quelle armée, bataillon ou ministère, a influencé les pratiques du gouvernement du Canada et quelles ont été les conséquences?

M. Desautels: Je vais demander à M. Jacques Goyer d'essayer de répondre à votre question.

M. Jacques Goyer, directeur principal, Bureau du Vérificateur général: A certains moments, le Bureau a discuté de la durée du mandat des sous-ministres en particulier. Nous n'avons pas étudié la question sous l'angle des qualifications ou de l'expérience au sein du ministère. D'autres l'ont fait, Lambert par exemple.

En 1987, dans ce que nous appelons l'Étude de la gestion et du contrôle financier, nous avons fait remarquer que les sous-ministres restaient peu dans leur ministère et les répercussions que ceci pouvait avoir sur différents plans, comme l'obligation de rendre compte.

Si vous vous reportez aux études effectuées dans la fonction publique par le professeur Zussman, par exemple, de l'Université d'Ottawa, vous verrez que la loyauté des membres de l'organisation envers les hauts gestionnaires n'était pas la même dans la fonction publique. C'est-à-dire que la loyauté était moins grande, si l'on veut, ou qu'il y avait moins de liens avec la haute direction que dans le secteur privé. En d'autres termes, l'engagement n'était pas le même. Il est évident qu'il faut un certain temps pour tout harmoniser, la teneur des programmes, les styles de gestion, les personnes et l'alchimie, et ceci a eu parfois des effets sur la responsabilité, d'autres fois,

[Text]

department. The average tenure was 20 months not so long ago. We are seeing some improvement in the tenure, but we do not know whether it is sufficient.

To refer back to Lambert, he recommended that a deputy minister should stay in a department for from three to five years in order for something to get done.

I cannot totally answer your questions, but certainly the tenure and what you would call the import of people within a department has obviously had some effect, if we are to believe those studies.

Senator Stewart: You have concentrated on deputy ministers and I think your answer has been quite revealing. Have you looked to the other important ranks, the assistant deputy ministers and so on?

Mr. Goyer: We did a study of the management category. We looked at the promotion patterns in that category. I must say that to a large extent at the time—and I refer here back to 1987 and 1989—promotion was very often from within. I am not saying that there were no promotions from outside the department, but if you look at External Affairs, for example, which is one I remember precisely, there were not many people coming from other departments into External Affairs to occupy senior positions. I think the management category tried to change that culture a little to make people more sensitive to the need for a corporate view and such things, but by and large, at least when we did our study, promotion was very much a departmental thing.

There is less to do now at the assistant deputy minister level because of the commission.

Senator Stewart: You picked External Affairs. It was not recruiting at this level from outside; but I wonder if, on the other hand, it was not supplying people to other departments? If I recall correctly, External Affairs over the years has been one of the big recruitment departments for managers. They then move on after they have been cultured.

Mr. Goyer: Mr. Chairman, the senator is right. One of the reasons for bringing External Affairs into the management category was to try to merge the various cultures. In other words, one of the reasons we changed the senior foreign service officers and called them EXs was to try to get a broader sense. When we looked at the management structure at that time, it was not evident that this was happening.

You are right, there was movement out of External Affairs and very few into the department. That was the case particularly at the lower levels of the management category. You did not see a lot of movement. At the assistant deputy minister level, because of the Public Service Commission and the Senior Personnel Advisory Committee, there is now more consideration given to rounding out experiences in the staffing of

[Traduction]

sur la qualité de la gestion du ministère. La durée moyenne d'un mandat était de 20 mois il n'y a pas si longtemps. Nous constatons une certaine amélioration à cet égard, mais nous ne savons pas si elle est suffisante.

Pour en revenir à Lambert, il a recommandé que les sous-ministres restent dans un ministère pendant trois à cinq ans pour réussir à accomplir quelque chose.

Je ne peux pas répondre parfaitement à vos questions mais la durée du mandat et le rôle des membres d'un ministère ont très certainement eu une importance, s'il faut en croire ces études.

Le sénateur Stewart: Vous vous êtes axé essentiellement sur les sous-ministres et je trouve que votre réponse a été très révélatrice. Avez-vous examiné les autres échelons importants, les sous-ministres adjoints, etc.?

M. Goyer: Nous avons fait une étude de la catégorie de la gestion. Nous avons examiné les promotions dans cette catégorie. Je dois dire que dans une grande mesure à l'époque—et je remonte à 1987 et 1989—les promotions se faisaient très souvent de l'intérieur. Je ne veux pas dire qu'il n'y avait aucune promotion de personnes extérieures au ministère, mais si l'on prend les Affaires extérieures par exemple, cas dont je me souviens bien, presque aucune des personnes mutées aux postes supérieurs ne venait d'un autre ministère que les Affaires extérieures. Je crois que les membres de la gestion ont essayé de changer quelque peu cette culture pour que l'on soit plus sensible à l'importance de la vue d'ensemble et à ce genre de choses mais dans une vaste mesure, tout au moins à l'époque de notre étude, les promotions étaient essentiellement internes à un ministère.

Il y a moins à faire maintenant au niveau du sous-ministre adjoint à cause de la Commission.

Le sénateur Stewart: Vous avez pris l'exemple des Affaires extérieures. On ne recrutait pas dans les autres ministères pour la haute direction mais je me demande s'il n'y avait pas, au contraire, des mutations vers d'autres ministères? Si je me souviens bien, le ministère des Affaires extérieures était l'une des grandes sources de recrutement de hauts gestionnaires. Après avoir acquis la culture du ministère, ils continuent leur chemin ailleurs.

M. Goyer: Monsieur le président, le sénateur a raison. C'est justement pour parvenir à un mélange des différentes cultures que l'on a mis les membres des Affaires extérieures dans la catégorie de la gestion. En d'autres termes, nous avons changé le titre des agents supérieurs du service extérieur en les baptisant EX justement pour avoir une optique plus large. Lorsque nous avons examiné la structure de la gestion à l'époque, ceci ne semblait pas être le cas.

Vous avez raison, il y avait des mutations à partir des Affaires extérieures mais très peu vers ce ministère. C'était particulièrement vrai aux échelons inférieurs de la catégorie de la gestion. Il n'y avait pas beaucoup de mouvement. Au niveau de sous-ministre adjoint, en raison de la Commission de la fonction publique et du Comité consultatif du personnel supérieur, on essaie davantage maintenant de cumuler les expériences pour la dotation dans les ministères. Cela existait un peu, mais

[Text]

departments. There was some ability, but, by and large, promotion was within departments.

Senator Kinsella: Thank you, Mr. Desautels, for an excellent presentation. There are three areas that I want to explore in greater depth. Following up on previous questions about the cost of managing the personnel system, you stated that that is a concern of yours. Off the top of your head, or if you have the technical knowledge, how does that compare with the cost that the provincial public services are paying for managing their personnel? How does that compare to the private sector? Do you have a rough indication?

Mr. Desautels: I can try to answer that from my own perspective. I cannot compare it to all provincial situations. I am most familiar with the Quebec government situation. Some of the functions we see at the federal level exist pretty well in the same mode in that province. So I do not think there is a big difference between the federal and the provincial level, at least from my own experience. There is a much bigger difference, as I said earlier, when you compare the public service, federally and provincially, if you want, to what I would call well-managed private sector organizations, such as an Alcan, for instance. This figure does not come only from me; it has been verified by different sources. There is approximately a three-to-one ratio; there are three times as many people in the federal government involved in human resources management functions as you might find in those other organizations.

Senator Kinsella: The area of accountability is one that has drawn the attention of colleagues and myself as we have been looking at PS 2000. I was pleased to see you raise that as well. You put it very clearly. I am looking at the English text at page 5 of your remarks where you mention "the need to eliminate unnecessary controls and devolve authority to lower levels." That is a target and one of the objectives, but it must go hand in hand with "the development of reliable performance measures and program evaluations . . ." My question is: To your knowledge, do we have these reliable performance measures? As we devolve authority, do we have, as you say, what you need on the other hand, or is there a little bit of probing the darkness here?

Mr. Desautels: The short answer, particularly on the performance measure side, would be no. That is part of our concern. Public Service 2000 puts forward some propositions for devolution or empowerment in the area, and it recognizes the need to put in place proper performance reporting measures. Generally speaking, I do not think that exists at an acceptable level yet.

In terms of program evaluation, generally, the situation would be about the same, although I will be in a better position to give you an answer on that after we have completed the current study we have undertaken, which will look at the state of program evaluation across government. Our hypothesis going in is that program evaluation has a long way to go before it is totally acceptable to say that that part of the equation does exist and we can empower and delegate.

[Traduction]

dans l'ensemble les promotions se faisaient à l'intérieur du ministère.

Le sénateur Kinsella: Merci de cet excellent exposé, monsieur Desautels. Il y a trois domaines que j'aimerais approfondir. En réponse aux questions précédentes sur le coût de la gestion du système de personnel, vous avez dit que c'était pour vous un sujet de préoccupation. Pouvez-vous nous dire de mémoire, à moins que vous n'ayez les données techniques nécessaires, si ces coûts sont comparables à ceux de la gestion du personnel dans les fonctions publiques provinciales? Quel est le niveau par rapport au secteur privé? Avez-vous une idée approximative?

M. Desautels: Je puis essayer de vous répondre de mon propre point de vue. Je ne peux pas faire une comparaison avec toutes les provinces. Je connais particulièrement la situation au gouvernement du Québec. Certaines des fonctions que nous avons au niveau fédéral se retrouvent d'une façon presque identique dans cette province. Il n'y a donc pas une grande différence entre le niveau fédéral et le niveau provincial, tout au moins d'après mon expérience. Il y a, comme je l'ai dit tout à l'heure, un écart beaucoup plus grand, si l'on compare le secteur public, aux niveaux fédéral et provincial, si l'on veut, et ce que j'appellerais les organisations bien gérées du secteur privé, comme Alcan, par exemple. Ce chiffre ne vient pas uniquement de moi, il a été vérifié par plusieurs sources. Le rapport est d'environ trois pour un; il y a à peu près trois fois plus de personnel au gouvernement fédéral pour assurer les fonctions de gestion des ressources humaines que dans des organisations de ce genre.

Le sénateur Kinsella: Mes collègues et moi-même nous sommes arrêtés à la question de la responsabilité en étudiant FP 2000. J'ai été heureux que vous en parliez également. Vous présentez les choses très clairement. Je me reporte à la page 5 du texte anglais de vos remarques où vous faites état de «la nécessité d'éliminer les contrôles inutiles et de déléguer des pouvoirs à des échelons plus bas». C'est une cible et l'un des objectifs mais ces changements doivent aller de pair avec «l'élaboration de mesures de rendement ainsi qu'avec des évaluations de programmes fiables . . . ». D'après vous, disposons-nous de ces mesures de rendement fiables? Nous déléguons des pouvoirs mais avons-nous, comme vous le dites, ce qu'il faut par ailleurs, ou doit-on progresser à tâtons?

M. Desautels: En bref, particulièrement pour ce qui est la mesure du rendement, la réponse serait non. Ceci fait partie de nos inquiétudes. Fonction publique 2000 présente certaines propositions concernant la délégation de pouvoirs dans ce domaine, et l'on reconnaît qu'il est indispensable d'instituer des mesures adéquates d'évaluation du rendement. En général, je crois qu'elles ne sont pas encore adéquates.

Pour ce qui est de l'évaluation des programmes, dans l'ensemble, la situation serait à peu près la même, mais je serais mieux en mesure de répondre à cela lorsque j'aurai terminé l'étude que nous effectuons actuellement sur l'état de l'évaluation des programmes dans l'ensemble du gouvernement. Nous partons de l'hypothèse qu'il y a encore beaucoup de chemin à faire pour que l'évaluation de programmes soit tout à fait acceptable, pour pouvoir dire que cette partie de

[Text]

Senator Kinsella: My final question relates to rank and file buy-in and how critically important that is if we are to expect any degree of success with PS 2000. We have heard from other witnesses the concern that this is a management exercise. That is what we have heard. As well, I have received a copy of your January publication, "Public Service 2000—A Current View," and you have a section there on rank and file buy-in. I think you are right on the money when you say it is an essential ingredient. In that document, you go on to say, and I subscribe to it, that in order to reap the benefits of rank and file buy-in, you must have management operating or acting in a manner that pursues and acts on employee input, demonstrates its good faith in dealing with employee concerns, and gains the cooperation of the unions.

My question is this: When you do your auditing, do you find that sufficient evaluation points are given to that particular management responsibility? In other words, when we evaluate the managers, are we looking at how well they have performed this particular task? Firstly, we are suggesting that without it, with no buy-in from the rank and file, PS 2000 fails. Notwithstanding PS 2000, it is hard to see how an organization can be effective if there is not a buy-in by the rank and file. Are we holding the managers accountable in a measured fashion for achieving and fulfilling that responsibility?

Mr. Desautels: Up to this point in time, I would say that the answer is no, that there has been a lack of monitoring rank and file buy-in and the level of satisfaction with their work. It has not, up until now, impacted sufficiently on the evaluation of deputy ministers and other high-ranking public servants. For instance, we reported last year a situation at the Secretary of State Translations Bureau where there were morale problems. The work we did there and the results came as a bit of a surprise to a number of people. It surprised us that it would surprise them.

I believe the intent of PS 2000 and the Privy Council Office is to change the method of evaluation of deputy ministers to incorporate that in their annual performance evaluation. That is in the very early throws of implementation. I attach a lot of importance to that. I cannot stress too strongly what we said in there regarding the importance of a rank and file buy-in.

To me, Public Service 2000 to a large extent is a huge quality management program. In my own meetings with people who have gone through that kind of exercise they stress the same thing, but they have also said that once you get the rank and file buy-in they are usually at a level to drive these initiatives and give them real momentum. In fact, these are the levers that push management into reacting faster and doing the things that they set out to do. Rank and file buy-in is not only essential, but will also end up being the real driving force, if you do it properly.

[Traduction]

l'équation est en place et que l'on peut donc déléguer des pouvoirs.

Le sénateur Kinsella: Ma dernière question porte sur le ralliement des simples employés à vos idées et sur l'importance critique de cela pour le succès de FP 2000. Nous avons entendu d'autres témoins qui considèrent que c'est un exercice de gestion. C'est ce que l'on nous a dit. De plus, j'ai reçu un exemplaire de votre publication de janvier, «Où en est Fonction publique 2000—un aperçu de la situation actuelle», dont une partie est consacrée au ralliement des employés de la base. Je crois que vous avez raison de dire que l'argent est un ingrédient essentiel. Vous dites ensuite dans ce document, et je souscris tout à fait à cet avis, que pour récolter les fruits du ralliement des employés de la base, la direction doit fonctionner ou agir de façon à encourager la participation des employés et à en tenir compte, à prouver sa bonne foi en prenant les préoccupations des employés en considération et à gagner la coopération des syndicats.

Ma question est celle-ci: lorsque que vous faites vos vérifications, trouvez-vous que l'on accorde suffisamment de points d'évaluation à cette responsabilité particulière des directeurs? En d'autres termes, lorsqu'on évalue les gestionnaires, essaie-t-on de voir dans quelle mesure ils s'acquittent bien de cette tâche? Tout d'abord, sans cela, sans le ralliement de la base, ce sera l'échec de FP 2000. Malgré FP 2000, il est difficile de voir comment une organisation peut être efficace si la base ne suit pas. Les gestionnaires sont-ils tenus de rendre compte et mesure-t-on réellement la façon dont ils s'acquittent de cette responsabilité?

M. Desautels: Jusqu'ici, je pense que la réponse est non, que l'on n'a pas réellement examiné le comportement de la base et cherché à connaître leur niveau de satisfaction au travail. Jusqu'à maintenant, cela n'a pas suffisamment influencé l'évaluation des sous-ministres et des autres hauts fonctionnaires. Par exemple, l'année dernière, nous avons fait état du mauvais moral au Bureau des traductions du Secrétariat d'État. Le travail que nous avons effectué là et les résultats obtenus ont été une surprise pour un certain nombre de gens. Nous avons été surpris de voir qu'ils étaient surpris.

Je crois que le Bureau du Conseil privé a l'intention, et ceci correspond à l'objectif de FP 2000, de modifier la méthode d'évaluation des sous-ministres pour intégrer cela dans leur évaluation annuelle de rendement.

La mise en oeuvre commence à peine. J'attache beaucoup d'importance à cela. Je n'insisterai jamais assez sur ce que nous avons dit à propos de l'importance du ralliement des employés de la base.

Pour moi, Fonction publique 2000 est dans une grande mesure un énorme programme de gestion de qualité. J'ai rencontré des personnes qui avaient entrepris le même genre d'exercice et au cours de ces réunions, elles ont insisté sur la même chose mais elles ont ajouté qu'une fois les employés de la base conquis, ce sont généralement eux qui prennent les choses en main et les lancent véritablement. En fait, c'est ce niveau qui pousse la gestion à réagir plus vite et à faire ce qu'elle est censée faire. Le ralliement des employés est non

[Text]

Perhaps Mr. Goyer may wish to expand on that.

Mr. Goyer: I have one point. You have heard from other witnesses about the upward feedback—that is, the assessment by the subordinates of their superiors. Where this is taken seriously and is well done, it may help us achieve the change in culture that we are looking for.

If you look at appraisals of managers done many years ago, they were assessed on how well they managed the classification system, or things of that nature. There is nothing necessarily wrong there, except that the people there were not part of the system; they were part of an activity. In the past we have seen some emphasis on this practice of focussing on activities, which are not focused on people. Upward feedback, if it is well done, has the potential of making managers more sensitive to the needs of the employees. In fact, managers should be there to assist the employee to perform his or her job.

The Chairman: Pour les encourager aussi!

Mr. Goyer: That is a good point. In the past, we have emphasized that incentive systems, reward systems and recognition systems have not worked well. Part of it is that it is not in the mentality. We see them as policies rather than parts of the culture. That is one of the changes that Public Service 2000 is trying to make—namely, make it a reality as part of the culture, not because somebody says that you should have a reward system and therefore you have it. It has to be in the habits or in the culture. That is part of what Public Service 2000 is trying to achieve.

Senator Eyton: I have a thousand little questions and a few big questions. At least my colleagues will applaud if I stick with the few big questions and not the thousand small ones.

We had a few meetings and heard from a number of witnesses. Everyone says that they applaud and support the objectives or principles of PS 2000. It usually takes about two paragraphs or something of that sort—a minute or two if they are talking—and then there is a “but”, which goes on for 15 or 20 pages, or an hour or more, in talking about the reservations and the concerns that they have.

My first general question is in the context that PS 2000 is big. Look, for example, at the numbers that you used on page 3, where you talk about 150,000 thousand classification actions a year and 100,000 staffing actions per year. The mind boggles to think of all the work and process involved there. So it is certainly big. It is also complicated or difficult, because you are trying to measure a service industry. I recognize the problems that there are in trying to do that. I am associated with a life insurance company that is in the service industry. The staff each year come with compelling arguments on how much better they are this year than they were last, and they ask for various bonuses and other recognitions. There is always some doubt about that measurement, particularly if it is confused with capital spending that theoretically should speed up

[Traduction]

seulement essentiel mais en outre deviendra la véritable force motrice, si l'on s'y prend correctement.

M. Goyer veut peut-être ajouter un mot à cela.

M. Jacques Goyer: J'ai une observation. Vous avez entendu les autres témoins parler des réactions allant du bas vers le haut—c'est-à-dire l'évaluation des supérieurs par les subordonnés. Si l'on prend ce principe au sérieux et que l'on agit comme il convient, il peut être possible de parvenir au changement de culture recherché.

Lorsqu'on évaluaient des gestionnaires il y a plusieurs années, on cherchait à déterminer s'ils avaient bien géré le système de classification, ou des choses du genre. Il n'y a rien de vraiment mal à cela si ce n'est que ces personnes ne faisaient pas partie d'un système mais bien d'une activité. Par le passé, l'accent a été mis sur la pratique ou sur des activités, sans rapport avec les ressources humaines. Les évaluations faites par la base peuvent, dans de bonnes conditions, rendre les directeurs plus sensibles aux besoins des employés. En fait, les directeurs devraient être là pour aider l'employé à faire son travail.

Le président: To encourage them too!

M. Goyer: Très juste. Nous avons insisté sur le fait que les systèmes d'encouragement, de récompense et de reconnaissance mis en oeuvre par le passé n'ont pas donné de bons résultats. En partie, parce que ce n'est pas dans la mentalité. Ce sont des politiques plutôt que des éléments de la culture. C'est l'un des changements que l'on espère apporter avec Fonction publique 2000, pour que cela devienne une réalité et que le système de récompense ne soit pas là simplement parce que l'on ne peut faire autrement. Il doit faire partie des habitudes ou de la culture. Cela fait partie des objectifs de Fonction publique 2000.

Le sénateur Eyton: J'ai mille petites questions et quelques grandes questions. Mes collègues seront certainement ravis si je m'en tiens aux quelques grandes questions au lieu de poser les mille petites.

Nous avons eu quelques réunions et entendu plusieurs témoins. Tout le monde se dit favorable aux objectifs ou aux principes de FP 2000. Cela dure environ deux paragraphes—une minute ou deux si l'on parle—puis il y a un «mais», qui dure 15 ou 20 pages, ou une heure ou plus, sur les réserves et les objections.

Ma première grande question s'inscrit dans ce contexte parce que FP 2000 est un projet très ambitieux. Si l'on prend, par exemple, les chiffres que vous avez cités à la page 3, c'est-à-dire 150 000 mesures de classification par an et 100 000 opérations de dotation par an, on a la tête qui tourne à l'idée du travail et de tous les mécanismes que ceci fait intervenir. C'est certainement considérable. C'est également compliqué ou difficile, parce que l'on essaie de mesurer une industrie de service. Je me rends compte des problèmes que ceci peut poser. Je suis associé à une compagnie d'assurance-vie qui fait partie du secteur des services. Chaque année le personnel vient expliquer, avec force arguments, qu'il a beaucoup mieux travaillé cette année que l'année précédente et demander des primes et diverses mesures de reconnaissance. Il y a toujours un doute concer-

[Text]

the work, make it more efficient and provide better quality of itself.

It is hard to measure service industries. As you have said in your comments, it is the cost benefit or the quality of the service and the cost of providing it. I have a big enterprise and I have a great problem in trying to affect suitable, standard and effective measurement.

In your view, can and, beyond that, will PS 2000 succeed? If we think that it will not, then you are better not to try. There are observations to that effect somewhere in the materials that I read today, perhaps in your remarks. I would be interested in your view. Can it or will it?

The "can it" really means, has anyone ever done this before? Is there any government anywhere, for example, that has managed this kind of reform and done it well? Is there some precedent or example out there that we can look to and say, "Yes it can be done." And from that, in these circumstances in this year in Canada, will it be done? Those are two big questions.

Mr. Desautels: Can it and will it be done? Obviously those are two big questions. We think that it can; otherwise, as the auditors of Parliament, if there was no way that this could succeed, it would be our duty to blow the whistle at the earliest possible stage and mention it.

The position that we have taken so far, based on our knowledge of similar situations elsewhere, and the plans that they have used and the way that they are set up, not only can it succeed, but as far as we are concerned it must succeed.

There is a need to bring into the federal Public Service innovative ways of managing human resources. A large portion of PS 2000 involves the management of resources.

I think there is also a need to rethink the way a lot of basic things are done in the federal government. The resource crunch that presently exists will not go away. I think it will be exacerbated as we go along. I think there is a definite need for new concepts for doing things, for re engineering what is done in government, and for changes in the business processes. Many of those things can only be done with a more flexible, responsive, management style. So my starting point is that it must succeed in order to allow the federal public service to rise to these other challenges.

Will it succeed? Nothing is certain. It will take some time. It will be a long-term effort. As in most quality management programs in large companies, it is a three-, four-, or five-year enterprise before you reach your cruising speed, never mind perfection. It is not something we will be able to judge in a year from now, but rather in four or five years. It will take some time.

I would like to ask Mr. Goyer to comment on precedents in other governments. He has actually looked into this matter in other places—in Europe in particular—and he may have some light to shed on the particular question: are there precedents in other governments.

[Traduction]

nant la façon de mesurer cela, particulièrement si l'on confond avec les dépens en capital qui devraient théoriquement accélérer le travail, le rendre plus efficace et améliorer la qualité.

Il est difficile de mesurer les industries de service ou, comme vous l'avez dit dans vos commentaires, toutes les questions de coût-bénéfices, c'est-à-dire de la qualité du service et du coût qu'il engendre. J'ai une grosse entreprise et j'ai beaucoup de difficulté à parvenir à une méthode de mesure adéquate, uniforme et efficace.

A votre avis, FP 2000 peut-il et—au-delà—va-t-il réussir? Si l'on pense que non, il vaut mieux ne pas essayer. J'ai vu des observations en ce sens quelque part dans les documents que j'ai lus aujourd'hui, peut-être dans les vôtres. J'aimerais avoir votre avis. Est-ce ou serait-ce possible?

Par «est-ce» je veux savoir si ceci a jamais été fait? Existe-t-il un gouvernement quelque part, par exemple, qui ait réussi à mener à bien ce genre de réforme? Y a-t-il un précédent ou un exemple dont nous pourrions nous inspirer pour dire «oui, c'est faisable». Et de là, dans ces circonstances, pourra-t-on le faire cette année au Canada? Voici deux grandes questions.

M. Desautels: Est-ce faisable et réussira-t-on? Il est clair que ce sont deux grandes questions. Nous pensons que c'est possible; autrement, s'il n'y avait aucune chance de succès, nous nous devrions, en tant que vérificateurs du Parlement, de sonner l'alarme le plus tôt possible et d'en parler.

D'après ce que nous savons de ce qui s'est fait ailleurs, nous estimons jusqu'ici que les plans établis et le système mis en place, non seulement peuvent réussir mais, pour nous, doivent réussir.

De nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines doivent faire leur entrée à la fonction publique fédérale. FP 2000 est consacrée en grande partie à la gestion des ressources.

Je pense qu'il faut aussi repenser la façon dont s'effectuent beaucoup d'opérations fondamentales au gouvernement fédéral. La pénurie actuelle de ressources ne va pas disparaître. Je pense qu'elle va au contraire s'exacerber. Je pense qu'il faut absolument trouver de nouvelles formules, remanier la façon de procéder au gouvernement et modifier la façon dont les affaires sont menées. Beaucoup de ces initiatives ne pourront se réaliser que si nous adoptons un style de gestion plus souple et plus réceptif. J'estime donc au départ qu'il faut réussir sur ce plan pour permettre à la fonction publique fédérale de relever les autres défis.

Cet exercice réussira-t-il? Rien n'est certain. Cela prendra du temps, ce sera un effort à long terme. Comme la plupart des programmes de gestion de qualité des grandes entreprises, cet exercice ne pourra atteindre sa vitesse de croisière qu'au bout de trois, quatre ou cinq ans, sans parler de perfection. Ce n'est pas dans un an, mais dans quatre ou cinq ans que nous pourrions nous prononcer sur sa réussite. Cela prendra du temps.

J'aimerais demander à M. Goyer de nous parler des précédents dans d'autres gouvernements. Il s'est penché sur ce genre de situation dans d'autres pays, en particulier en Europe, et il pourrait peut-être apporter de la lumière sur cette question: y a-t-il des précédents au sein d'autres gouvernements.

[Text]

Mr. Goyer: I have looked into certain countries, such as the UK, New Zealand and Australia, and I should mention that I have not been to them. From my discussions with people, including people who have visited here—and I have been in touch also with people from France and Sweden—I know that in those countries at least there has been substantial change. There had to be a certain number of conditions for that substantial change to take place. One that was very important in all these countries was political will and political support.

If Public Service 2000 is to take that long it will require leadership at the bureaucratic level. Obviously this is provided at the moment by the Clerk. If he goes tomorrow what will happen? If there is a change in government what will happen? These are changes that require time, as the Auditor General has mentioned. That was one major factor in their success. There were other reasons, but by and large it all happened because there was political will, desire and support for the change. In fact that is what was driving the change. That is fairly important in our view.

Senator Eyton: You are saying, in effect, that in those jurisdictions there was success.

Mr. Goyer: I am saying there was significant change. I am not saying there was not success. If you look at New Zealand and Australia, they operate differently from how we operate here, almost like private companies. Departments do not exist as they do here. There is more focus on results. In the UK the Citizens' Charter is basically a service orientation to the public service and the measurement in some cases is there. I am not saying there are no problems, but certainly they have achieved change in some significance and reduced cost and reached accountability in other areas. They have managed their people better. That does not mean that there are no drawbacks, but there are some successes. These are some of the models.

Senator Eyton: This may have been suggested in my question, but my sense is that PS 2000 can work but that it is unlikely to work, based on attitudes and evidence we have received here. Then I put on my sometime management hat and say, "Boy if I had a challenge like that with an organization this large, what would I do?" I have to tell you how we would do it within our corporate group. We would select a particular department or particular activity—and I would make sure it was the best with the best managers and the best people—and then I would throw my resources into that department. I would do it ahead of anyone else. I would spend a lot of time and a lot of effort and get some outside people to go in as leaders to try to change the attitudes of managers and staff. I would make a very large investment on that first case, that first example. From there, well, I am assuming that I would have some success to show and that I would get a "buy-in", because I would concentrate on a smaller number of people and on fewer functions. I would then try to roll that out in two, four and eight. That is how I think it might be done, but as I

[Traduction]

M. Goyer: J'ai examiné certains pays comme le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, mais je précise que je n'y suis pas allé. D'après ceux à qui j'ai parlé, notamment certains qui sont allés dans ces pays, et j'ai aussi communiqué avec des gens de France et de Suède, il y a eu de profonds changements dans ces pays-là tout au moins. Un certain nombre de conditions ont permis la réalisation de ces profonds bouleversements. Il y avait un élément très important dans tous ces pays, c'était la volonté politique et le soutien politique.

Si Fonction publique 2000 demande autant de temps, il faudrait un leadership au niveau bureaucratique. Évidemment, le greffier assure ce leadership pour l'instant, mais s'il disparaît demain, que se passera-t-il? Si le gouvernement change, que se passera-t-il? Comme nous l'a dit le Vérificateur général, ce sont des changements qui prennent du temps. Le temps a été l'un des éléments essentiels de leur succès. Il y a eu d'autres raisons, mais dans l'ensemble cette évolution a été réussie parce qu'il y avait une volonté et un désir politiques, et qu'il y a eu un appui politique au changement. En fait, cette évolution a été portée par cet élan. C'est assez important à notre avis.

Le sénateur Eyton: Donc, d'après vous, cette évolution a été un succès dans ces pays.

M. Goyer: Je dis simplement qu'il y a eu des changements profonds. Je ne dis pas qu'ils ont été un succès. Si vous prenez le cas de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie, ce sont des pays qui ne fonctionnent pas de la même façon que nous, qui fonctionnent presque comme des entreprises privées. Il n'y a pas là-bas de ministères comme ici. On se concentre plus sur les résultats. Au Royaume-Uni, la Charte des citoyens sert fondamentalement à orienter le service de la fonction publique et à le mesurer dans certains cas. Je ne dis pas qu'il n'y a pas de problèmes, mais ces pays ont incontestablement réalisé des changements profonds en réduisant les coûts et en mettant en place une forme d'imputabilité dans d'autres domaines. Ils ont trouvé une meilleure formule de gestion des ressources humaines. Cela ne veut pas dire que leur système ne présente aucun inconvénient, mais simplement qu'ils ont remporté certains succès. Ces pays peuvent donc être des modèles.

Le sénateur Eyton: Ceci était peut-être sous-entendu dans ma question: j'ai l'impression que FP 2000 pourrait marcher mais que ce sera probablement un échec étant donné les attitudes et les témoignages que nous avons pu enregistrer. Alors, je coiffe de temps en temps mon chapeau de gestionnaire et je me dis: «Bon sens, si j'avais un défi pareil à relever avec une organisation aussi immense, que ferais-je?» Il faut que je vous dise comment nous procéderions dans notre petit groupe d'entreprises. Nous choisirions des services ou des activités particulières—et je veillerais à ce que ce soit les meilleurs avec les meilleurs gestionnaires et le meilleur personnel—et j'investirai massivement mes ressources dans ce service. Je prendrais les devants sur tous les autres. Je consacrerai énormément de temps et d'efforts à recruter des chefs de file à l'extérieur pour qu'ils essaient de modifier l'attitude des gestionnaires et du personnel. J'investirais massivement dans cette première entreprise, ce premier exemple. À partir de là, j'imagine que je pourrais faire état d'un certain succès et que j'aurais le pied dans la porte parce que je me concentrerais sur un nombre

[Text]

say, based on what I know today, I am pessimistic that the broad approach will work, or work in away that is demonstrably better.

My question is: Is that possible? Do you see that as a way of going at it? Would it be useful to select your number one guinea pig and go forward with that guinea pig?

Mr. Desautels: The answer is yes. I think it has even been suggested by some people to those responsible for PS 2000 that they might have tried it a different way and started with a sharper focus and made early converts to demonstrate to the rest of the world that it can work. Mr. Edwards and his group, as well as the Privy Council, have been given all kinds of advice from various quarters. To their credit they have held a number of forums with people from the private sector and top public servants. There has been a lot of exchange of information and experiences on the whole front. For better or for worse, they have chosen to follow the approach they have taken.

Having said that, what we are seeing so far is that some departments may be doing what you are suggesting. There are departments where this is taking hold a lot faster than in other departments. There are even branches or directors within departments who are running with this and making it a real success. So whether or not that corresponds to what you are suggesting, and although it may not have necessarily been planned that way, it is happening that way.

If I may, I would like to share with you a little anecdote. A while back I was part of a seminar put on by PS 2000 with people from the private sector and others. One of the participants asked, "Why are we having this seminar? PS 2000 is dead, it is aborted. With the freeze and all of the other events we know of, it is gone. Forget it." When this gentleman said that, there was silence in the room for three or four minutes. Eventually, people started to react to his remark. To make a long story short, at the end of day the message was that it would be pretty difficult to kill PS 2000 in that manner so quickly, because many people want it, particularly those in the rank and file, and those at all levels who have tasted. That is an encouraging sign, as far as I am concerned.

The general reaction was that it could not be killed because people out there want to be empowered; they want to serve the public better. It can have a good momentum of its own, sir, which if monopolized or challenged intelligently can give us a better chance of success.

Mr. Goyer: Mr. Chairman, we have to distinguish between the unions and the employees. When we refer to the "buying in" at the rank and file, we are talking about the employee level. That is the relationship between the supervisor and the employee and other co-workers.

[Traduction]

limité de personnes et de fonctions. J'essaierais ensuite de multiplier cela par deux, quatre et huit. C'est ma façon d'envisager les choses, mais je vous répète d'après ce que je constate aujourd'hui, je doute qu'en menant cet exercice à grande échelle on puisse réussir ou obtenir des résultats manifestement meilleurs.

Ce que je voudrais savoir, c'est si c'est possible. Pensez-vous qu'on pourrait procéder de cette façon? Serait-il utile de prendre un premier cobaye et de commencer l'expérience avec ce cobaye?

M. Desautels: La réponse est oui. Je pense d'ailleurs que certaines personnes ont déjà dit aux autorités responsables de FP 2000 qu'elles auraient pu commencer par essayer une autre formule en se concentrant sur un créneau plus étroit et en faisant un certain nombre de premiers convertis qui auraient montré au reste du monde que l'entreprise pouvait marcher. M. Edwards et son groupe, ainsi que le Conseil privé ont reçu toutes sortes de conseils d'un peu partout. Ils ont à leur crédit qu'ils ont organisé un certain nombre de tribunes avec des représentants du secteur privé et d'éminents fonctionnaires. Il y a eu énormément d'échange d'informations et d'expériences sur toute la ligne. Pour le meilleur ou pour le pire, ils ont choisi la formule qu'ils appliquent.

Cela dit, nous constatons que certains ministères sont peut-être en train de faire ce que vous venez de suggérer. L'entreprise progresse beaucoup plus rapidement dans certains ministères que dans d'autres. Il y a même des directions ou des directeurs de ministère qui en font un véritable succès. Donc, que cela corresponde ou non à ce que vous proposez, et bien que ce déroulement des choses ne corresponde pas nécessairement à ce qui avait été prévu, c'est ce qui se passe.

Si vous me le permettez, j'aimerais vous raconter une petite anecdote. Il y a quelque temps, j'ai participé à un colloque organisé par FP 2000 avec des représentants du secteur privé entre autres. L'un des participants a dit: «A quoi sert ce colloque? FP 2000 est morte et enterrée. Avec le gel et tous les autres événements que nous connaissons, ce n'est même plus la peine d'en parler». Il y a alors eu un long silence dans la salle pendant trois ou quatre minutes. Finalement, les gens ont commencé à réagir. En bref, leur conclusion à la fin de la journée a été qu'il serait assez difficile d'enterrer aussi vite FP 2000 de cette façon étant donné le grand nombre de personnes, en particulier de simples subalternes, mais en fait à tous les niveaux, qui avaient goûté à cette initiative. Je trouve personnellement que c'est quelque chose d'encourageant.

La réaction d'ensemble a été qu'on ne pouvait pas enterrer cet exercice parce que les gens veulent qu'on leur confie des pouvoirs, ils veulent mieux servir le public. Ce mouvement peut s'alimenter de lui-même, monsieur, et s'il est orienté ou canalisé de façon intelligente, il pourrait augmenter nos chances de succès.

M. Goyer: Monsieur le président, il faut faire une distinction entre les syndicats et les employés. Quand nous parlons de «rallier» la base, il s'agit du niveau des employés. C'est le rapport entre le surveillant et l'employé et les autres collaborateurs.

[Text]

I was present at hearings that the Public Service Alliance of Canada conducted with its own membership on the issue of Public Service 2000, which they refer to as PSAC 2000. It could be seen that in some departments the employees wanted to be part of the change, to the extent that, in some cases, they asked their union leaders to operate on a different basis because they felt that they had too much centralization themselves to counterbalance the employer and they realized that the change would occur at the departmental level and at the branch level and that that is where the action would be.

You heard from the Professional Institute of Public Service of Canada last week, and the same thing was said. They are now approaching departments one by one and trying to be part of the change. The success will come from those departments that take the leadership. There is one caveat: some departments will not be able to proceed with significant change unless there are certain things changed either at the legislative level or at the administrative level.

We saw that in IMAA—that is, the men from departments saying, “We would like to do this, but we can’t. We would like to have one group for administration, but we have 15 groups for administration. Can we simplify this?” And the centre would say “No, we have the public service as a whole.”

It is at the department level that we will succeed or fail. It takes nurturing. It also takes some significant change at the centre. If that happens, we will see more success.

Senator Eyton: I will finish with the observation that I understand that departments may proceed unevenly, and, that some may be better than others and in that way give an example of how to do it. The difficulty is that the good ones are offset by the departments that are doing badly so, in effect, there is not a clear message. The advantage of having a leader is that everyone can see that leader and then follow.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, I would like to ask the main witness this evening if he could tell me exactly the number of occupational classifications that would be reduced under the goals of Public Service 2000.

Mr. Desautels: I will ask Mr. Goyer to answer that question.

Mr. Goyer: At the moment, there are about 90 occupational groups. I say “about” because it depends on how they are defined. The intent is to reduce them to approximately 25, which would, in fact, simplify the structure of the public service in terms of its occupations, at the very least.

One of the major recommendations of Public Service 2000 is to create a general administration group that would have about 100,000 employees in it. That would encompass people mostly in general administration from clerks and secretaries to program managers or administrative services.

[Traduction]

J’ai assisté aux audiences que l’Alliance de la fonction publique du Canada a organisées avec ses membres sur Fonction publique 2000, qu’ils appellent AFPC 2000. J’ai constaté que dans certains ministères, les employés voulaient participer au changement au point que, dans certains cas, ils ont même demandé à leurs dirigeants syndicaux de modifier leur mode de fonctionnement parce qu’ils estimaient que leur propre organisation était trop centralisée pour contrer effectivement l’employeur, et qu’ils se rendaient compte que des changements allaient intervenir au niveau des ministères et des directions, et que c’est là que tout va se jouer.

Vous avez entendu des représentants de l’Institut professionnel de la fonction publique du Canada la semaine dernière, ils ont dit la même chose. Ils sont en train de prendre contact avec les ministères un par un pour essayer de participer au changement. Ce sont les ministères qui vont prendre l’initiative qui assureront le succès de l’entreprise. Une mise en garde cependant: certains ministères ne pourront pas procéder à des changements en profondeur tant que certaines modifications n’auront pas été effectuées au niveau législatif ou administratif.

Nous l’avons vu avec l’APRM, quand les gens des ministères nous ont dit: «Nous voudrions bien le faire, mais ce n’est pas possible. Par exemple, nous aimerions avoir un groupe pour l’administration, mais nous en avons 15, serait-il possible de simplifier cela?», et le centre leur a répondu: «Non, l’exercice porte sur la fonction publique toute entière».

C’est au niveau des ministères que nous réussirons ou que nous échouerons. Il va falloir des soins attentifs. Il va aussi falloir procéder à des changements importants au centre. Si c’est le cas, notre réussite va se confirmer.

Le sénateur Eyton: Je terminerai en faisant remarquer qu’à mon avis les ministères ne procèdent peut-être pas tous de la même façon et que certains réussissent sans doute mieux que d’autres, montrant ainsi confusément l’exemple. Le problème, c’est que cet exemple est assombri par celui d’autres ministères qui ont des résultats médiocres, de sorte que le message final n’est pas clair. L’avantage d’avoir un leader, c’est que tout le monde le voit et peut le suivre.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, j’aimerais demander au principal témoin ce soir s’il peut me dire exactement le nombre de catégories professionnelles qu’on vise à supprimer avec Fonction publique 2000.

M. Desautels: Je vais demander à M. Goyer de répondre à cette question.

M. Goyer: Actuellement, il y a environ 90 groupes professionnels. Je dis «environ» parce que cela dépend de la définition qu’on en donne. L’objectif est de les ramener à environ 23 ou 25, ce qui simplifierait pour le moins la structure des professions dans la fonction publique.

L’une des principales fonctions de Fonction publique 2000 est de créer un groupe de l’administration générale qui couvrirait environ 100 000 employés. Il s’agirait essentiellement d’employés de l’administration générale, depuis les commis et les secrétaires jusqu’aux directeurs de programmes ou aux cadres de services administratifs.

[Text]

Senator Haidasz: How many jobs are going to be lost?

Mr. Goyer: I do not think there will be a loss in jobs, at least not through that process, but more a breaking down of the barriers between occupational groups. For example, breaking down the barrier between a secretary and a clerk, breaking down the barrier between a clerk and administrative services. In the recommendations that I have seen there is no intention to reduce the numbers of jobs. Innovation and technology is another matter, but certainly not reducing the number of classifications.

The Chairman: It would mean readjustments?

Mr. Goyer: It is a new way to operate. Mind you, there might be fewer classification officers after that and perhaps fewer staffing officers. That remains to be seen, but that is basically what the government wants to do.

Senator Haidasz: Could you please inform me how many public servants are on the payroll now?

Mr. Goyer: Approximately 220,000, depending on which figures are used. I would say that is approximately the size of the public service.

Senator Haidasz: By the year 2000, how many do you think there will be?

Mr. Goyer: That is a good question. If you look at some estimates, it could be half of what it is. When I say "some estimates", that is based on a certain number of principles: devolution, privatization, contracting out and technology. There could be different ways of operating. Some government organizations now are using the agency type of operation, which is almost like a crown corporation, to carry out some of the administrative or service functions.

To refer to public service as we have known it might be a little misleading. It might be in a different form or with different ways of providing the services. I think your guess is probably as good as mine in this area.

Senator Haidasz: I have been around here since 1954 and besides an increase in the public service there has always been an increase in consultants who are retained by the government. Am I right or wrong?

Mr. Desautels: I wanted to add as a supplementary answer to your previous question the fact that, as Auditor General, or as an organization, we see a constant and continuous attempt at improving the efficiency of public service administration. Whether or not that reduces jobs is not for us to decide. We cannot even judge that. It is the government of the day, whichever it may be, that will have to make those decisions.

To the extent that PS 2000 achieves some of its objectives, it could liberate at least some resources out of what I would call non-productive functions to service oriented or customer oriented functions. Our ultimate aim in ensuring or doing our part to see to it that it succeeds would be to free up some

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Combien d'emplois vont disparaître?

M. Goyer: Je ne pense pas qu'il y ait de pertes d'emplois, en tout cas pas à cause de ce processus, ce sera plutôt la suppression des barrières qui séparent les divers groupes professionnels. Par exemple, on fera disparaître la séparation entre une secrétaire et un commis, entre un commis et un agent des services administratifs. Les recommandations que j'ai vues ne visent pas à réduire le nombre d'emplois. Si l'on parle d'innovation et de technologie, c'est une autre question, mais la réduction du nombre de catégories n'a certainement pas cet effet.

Le président: Elle entraînerait des réajustements?

M. Goyer: C'est une nouvelle façon de procéder. Remarquez, il y aura peut-être moins d'agents de classification après cela, et peut-être aussi moins d'agents de dotation. Cela reste à voir, mais c'est en tout cas l'intention de base du gouvernement.

Le sénateur Haidasz: Pourriez-vous me dire combien nous avons de fonctionnaires actuellement?

M. Goyer: Environ 220 000, selon les chiffres utilisés. Je dirais que c'est à peu près la taille de la fonction publique.

Le sénateur Haidasz: Et en l'an 2000, combien pensez-vous qu'il y en aura?

M. Goyer: C'est une bonne question. Selon certaines estimations, ce chiffre pourrait avoir diminué de moitié. Quand je dis «certaines estimations», je parle d'estimations fondées sur un certain nombre de principes, la délégation, la privatisation, la sous-traitance et l'évolution technologique. Il pourrait y avoir des modes de fonctionnement différents. Certaines organisations gouvernementales fonctionnent actuellement un peu comme des agences, presque comme des sociétés d'État pour exécuter certaines fonctions administratives ou de service.

La fonction publique telle que nous la connaissons est un peu trompeuse. Elle pourrait avoir une forme différente ou des façons différentes d'assurer le service. J'imagine que vos hypothèses valent bien les miennes dans ce domaine.

Le sénateur Haidasz: Je suis ici depuis 1954, et toutes les augmentations de la fonction publique se sont toujours accompagnées d'une augmentation du nombre d'experts-conseils retenus par le gouvernement. J'ai tort ou raison?

M. Desautels: Je voudrais ajouter une réponse supplémentaire à votre précédente question. En tant que Vérificateur général ou qu'organisation, notre souci constant et permanent est d'améliorer l'efficacité de l'administration de la fonction publique. Ce n'est pas à nous de décider si cela doit entraîner une réduction du nombre d'emplois. Nous ne pouvons même pas en juger. C'est au gouvernement au pouvoir, quel qu'il soit, de prendre ces décisions.

Si FP 2000 atteint certains de ses objectifs, elle pourrait libérer au moins une partie des ressources affectées à ce que j'appellerais des fonctions non productives au profit de fonctions axées sur le service ou la clientèle. Garantir le succès de l'entreprise ou faire notre part pour essayer de contribuer à son succès a pour objectif ultime de dégager des ressources affectées

[Text]

resources from functions that could be called redundant or unnecessary to client oriented or customer oriented functions.

Senator Haidasz: My second question concerns what I believe has been a rise in the use or the retention of consultants by the federal government over the past 30 years. Is that true or false?

Mr. Goyer: Unfortunately, I do not have that information, Mr. Chairman, at this stage. It has been alleged that there is an increase in contracting out. At one of the hearings of the Public Accounts Committee of the House a question to that effect was put to the Secretary of the Treasury Board, and he could not provide us with an answer as to exactly how much contracting out, for example, is taking place or what the cost of it is. They would not maintain that information, nor would departments. That is why it is difficult to get a handle on the problem of how much is taking place.

Senator Haidasz: Who is responsible for finding the answer to this question?

Mr. Goyer: It is for the government to provide the answer. As I mentioned, they could not provide that information to the Public Accounts Committee.

Senator Haidasz: Do you think we can make a fair study of PS 2000 without knowing something about the whole area of contracting out jobs?

The Chairman: Senator Haidasz, we had quite a few witnesses before who were more qualified than the auditors regarding the question that you are asking.

Senator Haidasz: What were the answers?

The Chairman: Well, I think you would have to look up the previous issues. If you do, I am sure you will get all the answers you want there.

Senator Haidasz: Do you think the way the PS 2000 has been announced by the government will increase the morale of the public service of Canada?

The Chairman: I think that is a hard question for an auditor.

Mr. Desautels: I can make an attempt at answering that. Obviously there has been a lot of criticism of how it has been handled so far. However, as I said earlier in answer to Senator Eyton's question, the people in charge of Public Service 2000 have tried, I think, to consult and get good advice from a number of sources. They have in fact been given all kinds of criticism on how it has been handled. If you had to give PS 2000 an overall mark on how well they have done, these people would give them quite a wide range of marks. They have done some things well and some things not so well.

The timing of PS 2000, with the budget restrictions of last spring and then the freeze and so on, has not made it very easy for these people to actually come out with a "go go" or a very enthusiastic kind of promotion for PS 2000. I personally am sort of realistic, and I think, yes, it could have been done better, but there were factors outside their particular control that made their job even more difficult.

[Traduction]

tées à des fonctions qui peuvent être qualifiées de superflues ou facultatives pour les affecter au service de la clientèle.

Le sénateur Haidasz: Ma seconde question était la suivante: je pense que depuis 30 ans que je suis ici, le gouvernement utilise ou garde de plus en plus d'experts-conseils. Vrai ou faux?

M. Goyer: Malheureusement, monsieur le président, je ne dispose pas actuellement de cette information. On a dit qu'il y avait eu une augmentation de la sous-traitance. Lors d'une audience du Comité des comptes publics de la Chambre, on a posé une question en ce sens au secrétaire du Conseil du Trésor qui n'a pas été en mesure de nous préciser l'ampleur et le coût de la sous-traitance à laquelle le gouvernement a recours. Le Conseil du Trésor ne conserve pas ces informations, et les ministères non plus. C'est pourquoi il est difficile d'avoir une idée précise de ce problème et de son ampleur.

Le sénateur Haidasz: Qui est responsable de la réponse à cette question?

M. Goyer: C'est au gouvernement de répondre. Je vous le répète, ses représentants n'ont pas été en mesure de fournir cette information au Comité des comptes publics.

Le sénateur Haidasz: Pensez-vous qu'on puisse sérieusement étudier l'entreprise FP 2000 du gouvernement sans avoir une idée de l'état de la sous-traitance?

Le président: Sénateur Haidasz, nous avons entendu pas mal de témoins qui étaient mieux placés pour répondre à cette question que les vérificateurs.

Le sénateur Haidasz: Qu'ont-ils répondu?

Le président: Il faudrait vous reporter aux discussions qui ont eu lieu à ce moment-là pour avoir toutes les réponses que vous cherchez.

Le sénateur Haidasz: Pensez-vous que la façon dont le gouvernement a annoncé que FP 2000 va remonter le moral aux fonctionnaires du Canada?

Le président: Je pense que c'est une question difficile à poser à un vérificateur.

M. Desautels: Je peux essayer de répondre. Évidemment, on a beaucoup critiqué la façon dont le gouvernement a procédé jusqu'à présent. Toutefois, comme je l'ai dit tout à l'heure en réponse à une question du sénateur Eyton, les responsables de Fonction publique 2000 ont essayé, je crois, de consulter de multiples personnes et d'obtenir de bons conseils de multiples sources. On leur a en fait adressé toutes sortes de critiques sur la façon dont l'exercice avait été mené. S'il fallait noter les responsables de FP 2000 pour tout l'exercice, on leur donnerait toute une gamme de notes. Dans certains domaines, ils ont remarquablement fait les choses, et dans d'autres pas si bien.

Le moment choisi pour lancer FP 2000, avec les restrictions budgétaires du printemps dernier, puis le gel, etc., n'a pas vraiment aidé ces responsables à faire une promotion retentissante et enthousiaste pour FP 2000. Je suis assez réaliste quand même, et je pense qu'ils auraient effectivement pu faire mieux. Cependant, certains facteurs indépendants de leur contrôle leur ont rendu la tâche encore plus difficile.

[Text]

Having said that, I think it is not too late to recoup and pick up on that and try to recover. I think it can be done.

Senator Haidasz: I have another question, Mr. Chairman. Since I came here in 1957, we have always been lambasting cabinet ministers and their officials for not informing the public very well, and so they have had to hire people to provide information to the citizens about their programs and about what citizens can expect and so forth. From what I read, PS 2000 is supposed to improve the services to the Canadian taxpayers. Could you tell me how this service will be improved by cutting the public service to 100,000, the figure I was just given a few moments ago, from 200,000? How is that going to improve the service to the Canadian taxpayers?

Mr. Desautels: Well, obviously if you put the question that way, sir, if you cut the number of people available by half, it becomes impossible to do.

Senator Haidasz: Therefore, one of the main goals of the PS 2000 is unattainable?

Mr. Desautels: Well, as I said, it is impossible if you put the question that way and that is your starting premise. There are, I think, many options open to the government of the day. You yourself say that they are going to cut it from 200,000 to 100,000.

Senator Haidasz: That is what we were just told.

Mr. Desautels: Well, that is something that is only under the control of the government of the day. They can keep the level of public servants at whatever they choose to keep it at. Now, in this kind of situation, whichever government is in power will have to make certain choices. There is room to move, I think. I sincerely think there is room to move in trying to do even better with current resources. I do not think any organization, including the federal government, can say, "We cannot improve our efficiency." I think there is room to improve with the current resources at the federal level.

Now, beyond that, there will be choices to be made over time. Again, those are political choices. You cannot necessarily continuously do more with less, but maybe you can do fewer things and do them better. There are a number of options that would be open, as far as I am concerned, to governments down the road. Obviously, if tomorrow morning you cut the public service by half, you will not be able to do the things you are now doing. That goes without question.

Senator Haidasz: This is my final question, Mr. Chairman: Does the Public Service Alliance of Canada share these views that you have just enunciated?

The Chairman: The Alliance will come as witnesses, so at that time you can ask them all the questions you want.

Senator Haidasz: Thank you, Mr. Chairman.

Senator Stewart: Mr. Desautels, on page 1 of your presentation, you highlight some of the work of the office that is particularly relevant to public service reform. You go on to say

[Traduction]

Cela dit, je pense qu'il n'est pas trop tard pour se ressaisir et remonter la pente. Je crois que c'est possible.

Le sénateur Haidasz: J'ai une autre question, monsieur le président. Depuis mon arrivée ici en 1957, nous avons toujours accusé les ministres du Cabinet et leurs hauts fonctionnaires de ne pas informer correctement le public, de sorte qu'ils sont obligés d'engager des gens pour informer les citoyens sur leurs programmes et sur ce qu'ils peuvent en attendre, etc. D'après ce que je peux lire, FP 2000 est censée améliorer les services offerts aux contribuables canadiens. Pouvez-vous me dire comment on va améliorer ces services en ramenant les effectifs de la fonction publique de 200 000 à 100 000, chiffre qu'on m'a donné il y a quelques instants? En quoi cela va-t-il permettre d'améliorer le service aux contribuables canadiens?

M. Desautels: Évidemment, si vous posez la question de cette façon, si vous diminuez de moitié les effectifs, cela devient impossible.

Le sénateur Haidasz: Par conséquent, l'un des principaux objectifs de FP 2000 est irréalisable?

M. Desautels: Comme je vous l'ai dit, c'est impossible si vous me posez la question de cette façon et si c'est votre principe de départ. Je pense que le gouvernement du jour peut opter pour de multiples options. Vous dites vous-même qu'il va ramener les effectifs de 200 000 à 100 000.

Le sénateur Haidasz: C'est ce qu'on nous a dit.

M. Desautels: C'est quelque chose qui relève uniquement des dirigeants au pouvoir. Ils peuvent maintenir les effectifs de fonctionnaires au niveau qu'ils veulent. Évidemment, dans ce genre de situation, le gouvernement au pouvoir, quel qu'il soit, doit faire des choix. Je pense qu'il y a une certaine marge de manoeuvre. Je pense sincèrement qu'il y a de la marge pour faire encore mieux avec les ressources actuelles. Je ne crois pas qu'une organisation, y compris le gouvernement fédéral, puisse dire: il est impossible d'améliorer notre efficacité. Il y a de la marge pour améliorer la situation avec les ressources actuelles au niveau fédéral.

Ensuite, il faudra bien faire des choix. Encore une fois, il s'agit de choix politiques. On ne peut pas nécessairement faire toujours plus avec moins, mais on peut peut-être faire moins de choses et les faire mieux. Je pense personnellement que les gouvernements futurs auront le choix entre toute une gamme d'options. Mais il est évident que si vous diminuez demain de moitié les effectifs de la fonction publique, vous ne pourrez plus faire ce que vous faites aujourd'hui. C'est une évidence.

Le sénateur Haidasz: Voici ma dernière question, monsieur le président: l'Alliance de la fonction publique du Canada partage-t-elle le point de vue que vous venez de nous présenter?

Le président: Les représentants de l'Alliance vont venir témoigner, et vous pourrez donc leur poser toutes les questions que vous voudrez à ce moment-là.

Le sénateur Haidasz: Merci, monsieur le président. Merci.

Le sénateur Stewart: Monsieur Desautels, à la page 1 de votre exposé, vous soulignez certains travaux réalisés par le Bureau parce qu'ils sont particulièrement pertinents à la réforme de la fonction publique, et vous ajoutez que certaines

[Text]

that certain work led to the conclusion that public servants were over-administered and under-led.

When the Professional Institute of the Public Service was here, they complained that, in their experience, the public service was over-managed. I suspect that the expression "over-administered" here is another way of saying "over-managed". We got the picture at that time of a fairly large number of low-level general officers, to go back to my Army model. How did we get them? I know we have too many generals in our armed forces, but I am not asking about that. How did we get this thick layer of managers, and how are you going to get rid of them?

The Chairman: Too many managers managing.

Mr. Desautels: Let me try to answer that question from three different angles. First of all, I think we have made the case that, in the administration of human resources, it is much more costly and much more difficult to administer than would seem to be acceptable to a reasonable observer. I think, in terms of human resources management, the case is generally made and accepted. That is only one facet of the overall problem, admittedly.

Now, moving to a different level, when the term "over-administered" was used, I think it was probably used quite carefully. I believe it related not just to layers of managers or volume of managers, but also to policies and procedures that had to be followed by everybody—managers and rank and file. That is still the case at this stage. I think we can improve on this over-administration by simplifying the process, procedures and central controls. That is why, to that extent, if PS 2000 succeeds in accomplishing that part of its objective, I think it could result in improving that particular aspect.

In terms of the number of managers, reducing controls and procedures and so on could also have an effect on the number of managers across the public service, but it is not the only criterion, of course.

Senator Stewart: I am glad you came back to that, because I had a feeling for a moment there that you were sliding away from my question.

Let us go back to what we were told by the professional institute. We were told that, because of the large number of managers who really had no genuine management work to do, these managers were reaching down into areas for which they really were not qualified. They were undertaking what should have been the work of professionals. Do you have any reason to believe that is accurate testimony?

I am quite ready to have a response which says, "No, I cannot deal with that question; I just do not know at this point."

Mr. Desautels: We may be able to offer an answer to your question, sir, because before my arrival this office looked at the management category. Mr. Goyer participated in that review.

[Traduction]

expériences vous ont amené à la conclusion que les fonctionnaires étaient suradministrés et qu'il y avait manque de leadership.

Quand les représentants de l'Institut professionnel de la fonction publique sont venus nous rencontrer, ils se sont plaints d'un excès de gestion dans la fonction publique. J'imagine que cet «excès de gestion» était une autre façon de dire «suradministration». Nous avons eu à ce moment-là l'impression d'avoir affaire à un assez grand nombre d'officiers généraux subalternes, pour reprendre mon modèle militaire. Comment en sommes-nous arrivés là? Je sais bien que nous avons trop de généraux dans l'Armée, et ce n'est pas cela qui m'intéresse. Comment avons-nous fait pour avoir toute cette couche de gestionnaires, et comment allez-vous vous en débarrasser?

Le président: Il y a trop de gestionnaires à la gestion.

M. Desautels: Je vais essayer de répondre à cette question sous trois angles différents. Tout d'abord, je pense que nous avons montré que l'administration des ressources humaines est beaucoup plus coûteuse et plus difficile qu'il n'y paraît à un observateur raisonnable. Je crois que c'est un fait généralement reconnu et accepté dans le domaine de la gestion des ressources humaines. C'est donc effectivement l'un des aspects du problème d'ensemble.

Pour passer maintenant à un niveau différent, je pense que quand on a utilisé le terme «suradministré», on l'a probablement fait avec beaucoup de prudence. Il s'agissait non seulement des couches de gestionnaires ou du volume des gestionnaires, mais aussi des politiques et procédures qui devaient être respectées par tout le monde, les gestionnaires comme la base. C'est encore le cas actuellement. Je pense que nous pouvons remédier à cette suradministration en simplifiant les processus, les procédures et les contrôles centralisés. C'est pourquoi, dans cette mesure, si FP 2000 réussit à accomplir ce volet de son objectif, je pense qu'elle pourra déboucher sur des améliorations à cet égard.

Pour ce qui est du nombre de gestionnaires, la diminution des contrôles, des procédures, etc. pourrait permettre de diminuer ce nombre dans la fonction publique, mais ce n'est évidemment pas le seul critère.

Le sénateur Stewart: Je suis heureux que vous y soyez revenu car j'ai eu l'impression un instant que vous vous écartiez de ma question.

Revenons à ce que nous a dit l'Institut professionnel. On nous a dit que, comme de nombreux gestionnaires n'avaient pas vraiment de travail de gestion à faire, ils se mêlaient de choses pour lesquelles ils n'étaient vraiment qualifiés. Ils entreprenaient ce qui était plutôt le travail des professionnels. Avez-vous des raisons de penser que ce témoignage reflète la vérité?

Vous pouvez très bien me dire que vous ne pouvez pas me donner cette réponse pour l'instant.

M. Desautels: Nous allons peut-être pouvoir y répondre, monsieur, car le Bureau s'est penché sur la catégorie de la gestion avant mon arrivée. M. Goyer a participé à cet examen.

[Text]

Mr. Goyer: It is true that we did one audit and one follow-up of the management category, and, following your debate, I think that I could sympathize with what you are going through in terms of trying to figure out the number of managers, what it means to manage in the public service, and why there are differences in the numbers, and so on. It came out as one of our key observations that there was a need to have a clear identification of who is management in the public service and who is not.

The number that you see in the Estimates for what was called management and is now called executives had nothing to do with the management team. If I can illustrate, you can go to the regions in a department like Customs and look at the regional director, and you will find that eight or ten people are reporting to that person. You will find that only two, maybe three, of those people are in the management category—or the executive groups as it now is. What about the seven others?

So there is a definition problem regarding management. If you do not define it, you cannot count it. If you cannot count it, it is difficult to control. The effectiveness of other policies also becomes very complex. I will give you an illustration.

If you have pay for performance for the management category, then of the eight or ten people who report to the regional manager, only two are subject to pay for performance. They are not necessarily the best performers. There is access to training. Some would go to CCMD, which obviously is doing training; others either would go to the Public Service Commission or, worse, they would not have the training. So this issue of the identification of management, the clarification of what is management, was a real issue in our follow-up.

Senator Bolduc: Obviously you are talking about the fact that the structure of the civil service has to be overhauled.

Mr. Goyer: In all honesty, we have to recognize that the government is trying to redefine that. At the moment it has merged the SM and EX, but we can look at other proposals, like the intent to take out what we call the professionals, and we have parallel career streams. So they are trying to address that problem. I do not know how they will succeed. It is too early to see how it will come out. It is not easy, but obviously this issue was raised.

If I may, I will also refer you to another document which is from the task force on the management category, that is the Public Service 2000 task force. In it you will find this statement:

The new definition of the executive group continues to exclude significant portions of the management team necessary to manage department and government programs.

That is one statement.

[Traduction]

M. Goyer: Il est exact que nous avons fait une vérification et un suivi de la catégorie de la gestion et, en écoutant ce débat, je comprends parfaitement la difficulté que vous avez à essayer de vous faire une idée du nombre de gestionnaires, de ce que signifie la gestion dans la fonction publique, de comprendre pourquoi il y a de telles différences entre les chiffres, etc. C'est justement l'une des remarques fondamentales que nous avons faites, qu'il fallait clairement définir qui était gestionnaire à la fonction publique et qui ne l'était pas.

Le chiffre que vous avez dans le Budget à la rubrique des cadres, anciennement la gestion, n'a rien à voir avec l'équipe des gestionnaires. Si je peut vous donner un exemple, vous pouvez aller dans les régions trouver le directeur régional d'un ministère comme Douanes, et vous constaterez que huit ou 10 personnes relèvent de lui. Vous constaterez aussi que deux ou peut-être trois d'entre elles appartiennent à la catégorie de la gestion, c'est-à-dire maintenant au groupe des cadres. Mais qu'en est-il des sept autres?

Il y a donc un problème de définition en matière de gestion. Si l'on ne la définit pas, on ne peut pas la compter. Si on ne peut pas la compter, il est difficile de la contrôler. L'efficacité des autres politiques devient aussi quelque chose de très complexe. Je vais vous donner une illustration.

Si vous devez rémunérer au rendement les gens de la catégorie de la gestion, sur les huit ou 10 personnes placées directement sous les ordres de ce directeur régional, deux seulement sont rémunérées au rendement. Ce ne sont pas nécessairement ceux qui ont le meilleur rendement. Il y a l'accès à la formation. Certains vont aller au Centre canadien de gestion qui fait évidemment de la formation, d'autres vont aller à la Commission de la fonction publique ou pire encore, ils n'auront pas du tout de formation. Donc, cette question de la détermination de la gestion, de la clarification de ce qu'on entend par gestion, a été un élément important de notre suivi.

Le sénateur Bolduc: Vous parlez évidemment de la nécessité d'avoir une structure d'ensemble pour la fonction publique.

M. Goyer: En toute honnêteté, il faut reconnaître que le gouvernement essaie de redéfinir cela. Pour l'instant, il a fusionné les SM et les EX, mais nous pouvons examiner d'autres propositions, par exemple l'intention de prendre ce qu'on appelle les professionnels, où il y a des faisceaux de carrières parallèles. Donc le gouvernement essaie de s'attaquer au problème. Je ne sais pas s'il réussira. Il est trop tôt encore pour connaître le résultat. Ce n'est pas facile, mais la question a manifestement été soulevée.

Si vous me permettez de vous renvoyer aussi à un autre document du groupe de travail sur la catégorie de la gestion, c'est-à-dire le groupe de travail sur Fonction publique 2000, vous y trouverez ce passage:

La nouvelle définition du groupe de la direction continue à exclure d'importants éléments de l'équipe de gestion nécessaires pour gérer les programmes des ministères et du gouvernement.

C'est une constatation.

[Text]

The lack of a pure management classification group also prevents a uniform approach from being applied to selection, training and career development.

From what we found in 1987 and confirmed in 1989, these problems came out and they still persist today.

Senator Stewart: May I ask a different kind of question, Mr. Chairman?

The Chairman: We do have to think about the time.

Senator Stewart: I will make the question short.

You talk in here about empowering people, about an emphasis on people through empowerment. But over on page 3 there is some clarification. You tell us that it is imperative that a proper balance be struck between rules and flexibility, between autonomy and accountability.

I take it that by autonomy you mean the autonomy of those people who have been, to a greater extent, empowered and made accountable.

My question is, how are you going to audit the performance of these people with enriched empowerment? As long as you have the fixed rules, you can say, "Aah, you spent money where you should not have spent money because you broke a rule." But the range of their discretion will be widened. How are you going to prevent these people from feeling that you have exercised a subjective judgment? They may feel they have remained within their widened bracket of power, but you have come along and said, "No, I would have done it another and better way." How are you going to get round that problem?

Mr. Desautels: Mr. Chairman, this is an interesting challenge for us, and we have already encountered situations in which we have had to face that challenge.

Let me say a couple of things first of all as auditors of Parliament. PS 2000 does not mean that we will be any less vigilant. We will be just as vigilant as ever, whether there is PS 2000 or not. We expect that under PS 2000 there will be empowerment and decentralization, but we still expect that there will be a certain core of rules that have been defined as essential, including those related to parliamentary control, and to legality. We will expect people to continue to live within the rules of the day at all times.

So far we have found that in certain cases people have gone ahead of this decentralization empowerment and have actually, on their own, thrown out the rule book and broken some rules, including some elementary parliamentary control rules. We brought out certain cases of that in Fisheries and Oceans in this year's report. We brought them out, not to blast these people out of the water, but just to illustrate the necessity of clarifying the rules under which these people were meant to operate.

Under PS 2000 we will be as vigilant as ever. We expect that there will be a rule book and that we will apply the rule book in existence.

[Traduction]

L'absence d'une catégorie professionnelle correspondant exclusivement à la gestion empêche aussi l'application de normes uniformes pour la sélection, la formation et le perfectionnement professionnel.

Ces problèmes ont été mis en évidence dans nos travaux de 1987 et confirmés en 1989, et ils persistent encore.

Le sénateur Stewart: Un autre genre de question, monsieur le président.

Le président: Nous devons songer à l'heure.

Le sénateur Stewart: Ma question sera brève.

Vous parlez de donner des pouvoirs, d'insister sur les gens en leur donnant des pouvoirs. Mais à la page 3, il y a une précision. Vous dites qu'il importe de trouver un juste équilibre entre règles et souplesse, autonomie et obligation de rendre compte.

J'imagine que par autonomie vous entendez l'autonomie de ceux auxquels on aura à confier plus de pouvoirs et de responsabilités.

Ce que je veux savoir, c'est comment vous allez évaluer le rendement de ces personnes auxquelles on aura confié plus de pouvoirs. Tant que vous avez des règles fixes, vous pouvez dire que quelqu'un n'a pas correctement dépensé certains crédits parce qu'il a enfreint une certaine règle. Mais une fois que les pouvoirs discrétionnaires de ces personnes vont avoir été élargis, comment les empêcherez-vous de penser que votre jugement est subjectif? Elles auront peut-être l'impression d'avoir agi dans le cadre des pouvoirs accrus qui leur auront été conférés, mais vous allez arriver en disant no, j'aurais utilisé une formule différente et meilleure. Comment allez-vous résoudre ce problème?

M. Desautels: C'est effectivement un défi intéressant, et nous nous sommes déjà heurtés à ce problème.

Je voudrais vous dire deux choses. Premièrement, FP 2000 ne signifie nullement que nous allons être moins vigilants dans notre rôle de vérificateurs du Parlement. Que FP 2000 soit là ou non, notre vigilance ne se relâchera pas. Nous pensons que FP 2000 va entraîner une responsabilisation et une décentralisation, mais nous pensons qu'il restera quand même un certain nombre de règles de base qui ont été jugées essentielles, notamment celles qui concernent le contrôle du Parlement, le respect de la légalité. Nous estimons que les gens devraient continuer à respecter en tout temps les règles en vigueur.

Pour l'instant, il nous est arrivé dans certains cas de constater que certaines personnes avaient pris des libertés avec ces pouvoirs entraînés par la décentralisation et avaient en fait pris l'initiative de passer outre aux règlements et d'enfreindre certaines règles, y compris des règles élémentaires de contrôle parlementaire. Nous avons signalé certains cas de ce genre à Pêches et Océans dans le rapport de cette année. Ce n'était pas du tout pour couler ces gens-là, mais simplement pour souligner la nécessité de préciser les règles qu'ils sont censés respecter.

Notre vigilance ne se relâchera pas avec FP 2000. Nous espérons qu'il y aura un règlement et que nous pourrions appliquer le règlement en vigueur.

[Text]

Senator Stewart: I understand what you are saying and it is obvious that I have to agree with it. My problem is a more difficult one. There will be a rule book, but the rules will give less precise prescriptions. Who decides, not that this was right or wrong, that is to say was in conformity with a rule or broke a rule, but that this was good or bad administration?

Mr. Desautels: We will continue, as auditors, to have to make certain value judgments. That is what we exist for and we will have to exercise our judgment to the best of our judgment, if, for instance, something is still within the rules but does not make sense in terms of the taxpayers' interests.

Senator Stewart: As I have understood the role of your office, you have been concerned with, in a sense, the formal rules—whether it is legal, whether it conforms to the established procedural guidelines and the various tests that have been laid down. But you have never tried to be better engineers than the engineers in Public Works, for example. Are you going to get into that now? The old accusation was that Treasury Board thought that they could build better wharves than could Public Works. Is that accusation going to be levelled at you?

Mr. Desautels: It already has been levelled at us.

Senator Stewart: Increasingly.

Mr. Desautels: Well, yes, and that goes with the territory. We have been given a mandate and over time that mandate has been tested in both directions. We do a lot more than what you would call compliance auditing against rules, regulations and laws. Close to 50 per cent of our efforts in our office go into what we would call value for money.

Senator Stewart: Oh, yes, we have heard about that.

Mr. Desautels: And that entails, obviously, going beyond simple rules and regulations.

Senator Stewart: We have heard about that, but we have not seen the results.

Mr. Desautels: We are auditing whether or not taxpayers have received value for money. That is not something which has been recently invented. It may have been done under another name in previous generations. That will continue to exist and in fact will become even more important. The fewer rules that you have against which to audit, the more you will have to rely on other approaches to determine whether public servants have carried out their roles properly.

Senator Bolduc: Among the proposals of PS 2000 are some that say that in the future we should not have person-years control, but that we should have a new vote structure. Instead of having, for example, a \$5 million saving for the level of individual votes, it would go to \$100 million for operating expenditures and \$250 million for capital expenditures. On the other hand, we know that we have programs that are constantly redesigned, the names of which programs are changed. We know that we have program management evaluation in the government, but we do not have much program evaluation as

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Je comprends ce que vous dites et il est évident que je suis d'accord. J'ai un problème plus délicat. Il y aura un règlement, mais les règles seront plus floues. Il ne s'agira plus de dire que quelque chose était correct ou incorrect, que la règle a été respectée ou enfreinte, mais de déterminer s'il y a eu bonne ou mauvaise administration. Qui en décidera?

M. Desautels: En tant que vérificateurs, nous devons toujours formuler certains jugements de valeur. C'est pour cela que nous sommes là, et nous devons essayer de trouver la meilleure décision possible si par exemple quelque chose est conforme aux règles mais ne tient pas debout du point de vue de l'intérêt des contribuables.

Le sénateur Stewart: Si je comprends bien le rôle de votre Bureau, vous vous occupez en quelque sorte des règles officielles, de savoir si les choses se font légalement et conformément aux lignes directrices de procédure établies, aux divers tests de référence. Mais vous n'avez jamais essayé d'être de meilleurs ingénieurs que les ingénieurs des Travaux publics par exemple. Allez-vous le faire maintenant? Autrefois, on accusait le Conseil du Trésor de croire qu'il pouvait construire de meilleurs quais que les Travaux publics. Va-t-on maintenant porter cette accusation contre vous?

M. Desautels: C'est déjà fait.

Le sénateur Stewart: De plus en plus.

M. Desautels: Oui, et c'est une question de territoire. On nous a confié un mandat qui a été progressivement testé dans les deux directions. Notre travail va beaucoup plus loin que ce que vous pourriez appeler la vérification du respect des règles, de la réglementation et des lois. Près de 50 p. 100 de notre travail est consacré à ce que nous appelons la vérification d'optimisation des ressources.

Le sénateur Stewart: Oh oui, nous sommes au courant.

M. Desautels: Et pour cela, naturellement, il faut aller au-delà des simples règles et règlements.

Le sénateur Stewart: Nous en avons entendu parler mais nous n'en avons pas encore vu les résultats.

M. Desautels: Nous vérifions si les contribuables en ont eu pour leur argent. Ce n'est pas une invention récente. C'est quelque chose qui se faisait sous un autre nom lors des générations précédentes. Cette vérification va continuer à exister et va même prendre encore plus d'importance. Moins on a de règles pour procéder à la vérification, plus on doit faire appel à d'autres formules pour déterminer si les fonctionnaires s'acquittent correctement de leur rôle.

Le sénateur Bolduc: Certaines des propositions de FP 2000 suggèrent qu'à l'avenir nous ne devrions plus avoir de contrôle des années-personnes, et qu'il faudrait mettre en place une nouvelle structure des crédits. Au lieu d'avoir par exemple un plafond de 5 millions de dollars au niveau de crédits particuliers, on aurait 100 millions de dollars pour les dépenses d'exploitation et 250 millions de dollars pour les dépenses d'investissement. D'un autre côté, nous savons qu'on remanie constamment certains programmes, et qu'on change le nom de ces programmes. Nous savons qu'il y a une évaluation de la

[Text]

such. I guess you are aware of the distinction there. Last year our committee did a study in which it found that we have program management evaluation but we do not have much program evaluation.

If all those proposals become reality, it will be quite difficult to talk about accountability, because we will not have transparency. On the one hand the programs change name. On the other hand we do not have person-year control. The vote structure is changed and we do not have much program evaluation. That puzzles me a little. How about you?

The Chairman: They will be puzzled too.

Monsieur Desautels: Monsieur le président, disons premièrement que dans le cas de certaines des mesures qui ont été annoncées, telles que le changement dans le contrôle sur les années-personnes, en fait, à ce jour avec certaines réserves nous pouvons appuyer cette direction indiquée dans ce domaine.

Il y a d'autres changements, comme dans la structure des crédits. Également, encore là avec certaines réserves, nous pouvons les appuyer. C'est une chose.

Cela ne veut pas dire pour autant qu'il devrait y avoir moins de transparence et moins de reddition de compte de la part du gouvernement. Au contraire, nous pensons que c'est le *quid pro quo*. Si on donne effectivement plus de latitude aux gestionnaires en ayant des budgets uniques, je pense qu'il sera important d'exiger des gestionnaires une reddition de comptes plus complète sur ce qu'ils ont fait avec les crédits qu'on leur a alloués. Cela va donc être demandé d'être accompli assez rapidement.

Cela nous apporte certaines inquiétudes. Nous devons avoir des systèmes où ces gestionnaires vont pouvoir rendre compte des résultats obtenus avec ce que on leur a donné. Il s'agit non seulement des données de statistiques et ainsi de suite mais d'une reddition de comptes réelle sur ce qu'ils ont accompli avec les sommes qu'on leur a allouées. On leur donne plus de latitude mais je pense que l'on devra être en retour plus exigeant sur les résultats obtenus.

Le sénateur Roch Bolduc: Ce qui fait que c'est difficile dans le secteur public c'est que l'on parle de budget d'opérations unique. Je suis d'accord, sauf qu'il y a seulement un aspect au budget, celui des dépenses. Il n'y a pas d'administrateurs publics qui sont préoccupés par la rentrée de l'argent. En tant que gestionnaire de programmes, ils ne sont pas préoccupés par la rentrée de l'argent. C'est différent, c'est l'autre volet. Ce qu'ils ont dans les mains, ce sont les dépenses.

Dans l'entreprise privée, il y a un budget mais l'on sait aussi qu'il y a un bilan et qu'il y a des profits au bout, etc. Les résultats du gas qui nous intéressent, c'est s'il a fait de l'argent ou non. A tous les trois ou quatre mois, l'on regarde le bilan et l'on dit: l'affaire a marché, il y a des profits dans le système et puis cela fonctionne. Ils ont fait de l'argent, tout le monde est bien content, on ne veut pas le savoir, c'est leur rendement, ils ont performé.

[Traduction]

gestion des programmes au gouvernement, mais qu'il n'y a pas tellement d'évaluations des programmes eux-mêmes. J'imagine que vous connaissez bien cette distinction. L'an dernier, notre Comité a effectué une étude qui a montré qu'il y avait une évaluation de la gestion des programmes mais guère d'évaluations des programmes eux-mêmes.

Si ces propositions se concrétisent, il sera très difficile de parler d'imputabilité puisqu'il n'y aura pas de transparence. D'un côté, on change le nom des programmes. D'un autre, nous n'avons plus de contrôle des années-personnes. On change la structure des crédits et il n'y a guère d'évaluations des programmes. Cela me rend un peu perplexe. Et vous?

Le président: Ils doivent être perplexes eux aussi.

Mr. Desautels: Mr. Chairman, let's say first of all that, so far and with certain reservations, we can support some of the measures that have been announced, like the changes in control of person/years.

There are other changes, like the change in the structure of credits, that we can, again, support with certain reservations. That's one thing.

That doesn't mean there should be less openness and accountability on the government's part, quite the contrary—we think that's the *quid pro quo*. If public service managers are going to be given more latitude by means of single budgets, I think it will be important that we insist they be more accountable for the money they were allocated. So they'll be asked to do that as quickly as possible.

This matter is of concern to us. There must be systems by which these managers can report on the results obtained with what they've been given. These reports would not consist solely of statistical data and so forth but a real accounting for what they've accomplished with the money allocated to them. They're being given more latitude but I think in return we'll have to be more stringent about the results they achieve.

Senator Bolduc: The problem in the public sector is what they call the "single operating budget". I support the concept, except that there's only one aspect to the budget, expenditures. Public administrators don't have to be concerned about where the money is coming from. As program managers they aren't concerned about that, it's a different aspect. What they're concerned about is spending.

In private enterprise there's a budget, but everybody knows there's also a balance sheet and the bottom line is profits. The results that matter are whether the company made money or not. Every three or four months they look at the statement and they say, "Business is good, there are profits in the system and it's working." They've made money, everybody's happy, all that matters is performance.

[Text]

Dans le secteur public, ce n'est pas facile d'identifier le produit étant donné que nous sommes dans l'industrie des services, comme le dit le sénateur Eyton. C'est ce qui est préoccupant. Quand vous avez affirmé qu'il n'y a pas tellement de critères de rendement et de feuilles de pointage, le problème c'est que précisément c'est difficile de l'identifier dans le service public parce que les gens courent deux ou trois lièvres à la fois. Il ne s'agit jamais seulement que d'un seul produit; ce sont deux ou trois choses au bout de la ligne. C'est ce que je trouve difficile. Dans certains cas c'est identifiable.

Par exemple, j'ai fait une étude assez simple des dépenses de l'administration dans les ministères, des budget de l'administration, de l'administration du personnel et de l'administration de l'approvisionnement. Les trois ensemble, dans la majorité des ministères du gouvernement fédéral, c'est entre quinze et vingt deux pour cent par année des dépenses du ministère. Autrement dit, dans un ministère comme celui des Communications, si vous avez un total de 2 200 personnes, vous en avez 500 pour administrer les 1 700 autres. Quand on a vécu dans l'entreprise privée c'est énorme!

Mais il y a des raisons. Les gens vont vous dire: il faut qu'il y ait de la concurrence, il faut des soumissions publiques, il faut des compétitions publiques, à cause de la probité, etc. Finalement, il y a toutes sortes de bonnes raisons pour prendre les 500 personnes. C'est aussi ce qui vous a frappé lorsque vous êtes arrivé!

Monsieur Desautels: Je vous l'ai déjà dit!

Le sénateur Roch Bolduc: Savez-vous ce que c'est? Je vais vous donner la réponse. J'ai été sous-ministre longtemps. La réponse est que les fonctionnaires, à cause du patronage des politiciens, se sont protégés par de telles règles. Au fond, les fonctionnaires voulaient se protéger. C'est le fond du problème. Les fonctionnaires ont fouillé et ils ont poussé pour avoir des soumissions publiques et des compétitions publiques dans les concours car ils voulaient se protéger contre le patronage de leurs patrons. C'était le problème! Mais les politiciens en général, ne nous le disent jamais!

C'est ce que j'ai constaté. Cela a été la morale de ma petite histoire administrative!

Monsieur Desautels: Il y a beaucoup de vérité dans ce que vous dites. Évidemment, vous avez une feuille de route très impressionnante. En fait, votre dernière affirmation m'a été confirmée déjà depuis que je suis ici.

Bien des gens aiment voir la Commission de la fonction publique en place plutôt que d'avoir ces responsabilités ou ces pouvoirs parce que cela crée un écran entre le sous-ministre et les politiciens. Cela protège les gestionnaires contre les pressions qui pourraient être exercées sur eux pour fins de patronage ou autres choses.

Donc, les gestionnaires, dans un certain sens vont devoir se convaincre de l'importance de laisser aller peut-être certains des contrôle centraux plutôt que de maintenir un mur de protection continuelle autour d'eux.

Les ministères en général, ce sont des boîtes énormes. Si je prend une boîte comme celle du ministère des Transports, il y a très peu d'entreprises au Canada qui ont cette grosseur. Donc

[Traduction]

In the public sector, it's not easy to identify the product, since we're a service industry, as Senator Eyton says. That's the problem. When you said there were not really any performance indicators, no scorecards, the problem is exactly that: in the Public Service it is difficult to identify these things because people are always chasing two or three hares at a time. There's never just a single product, there are always two or three bottom lines. That's what I find difficult. Some things can be identified.

For example, I carried out a fairly simple study on administrative expenditures in the departments, i.e. the administration, personnel and supply budgets. Those three together accounted for between 15 and 22 per cent of annual expenditures in a majority of federal government departments. In other words, in a department like Communications, if you have a total of 2,200 people, you have 500 to administer the other 1,700. When you're used to the private sector, this is immense!

But there are reasons for it. People will tell you, "There has to be competition, there have to be public tenders, there have to be public competitions, etc., for the sake of probity." Lastly there are all kinds of good reasons for having those 500 people. That struck you, too, when you arrived?

Mr. Desautels: Yes, as I mentioned.

Senator Bolduc: Do you know what those good reasons are? I'll tell you. I was for a Deputy Minister for a long time. The reason is that public servants introduced rules like that to protect themselves from political patronage. Basically they wanted to protect themselves. That's the root of the problem. Public servants rummaged around and came up with the need to have public tenders and competitions because they wanted to protect themselves from their bosses, the politicians. That was the problem! But politicians in general never admit that!

That's what I observed. That's the moral of my little administrative history!

Mr. Desautels: There's a lot of truth in what you say. Obviously you have a very impressive track record. In fact, since I've arrived here I can already confirm your last statement!

There are plenty of people who like having the Public Service Commission in place rather than having these responsibilities or powers, because it creates a screen, I feel, between the Deputy Minister and the politicians. This protects managers from pressures that could be exerted on them for purposes of patronage or other things.

So managers in a way will have to convince themselves of the importance of letting some of the central controls go, instead of constantly maintaining a protective wall around themselves.

In general, the departments are huge concerns. Take the Department of Transport—there are very few companies in Canada as big as the DOT. So it's like a company that's big

[Text]

c'est une boîte qui en soit à une grosseur et qui devrait avoir assez de structures d'elle-même. Ce sont tous, comme l'on dit des grands garçons. Ils devraient être capables de gérer une telle boîte sans être contrôlés par le centre à tous les égards.

Donc ce sont des boîtes, étant donné leur grosseur, qui devraient avoir, à l'interne, un minimum de ressources de capacité de gestion sans être obligées de dépendre ou de se protéger par des contrôle centraux.

Le sénateur Roch Bolduc: Mais il faut être conscient de la pression qui va être exercée sur eux.

Monsieur Desautels: C'est un facteur important. Comme je l'ai dit, j'essaie de comprendre pourquoi il y a tant de résistance à certains de ces changements.

Fonction publique 2000, ce n'est pas la première tentative qui se fait. Dans le passé il y en a eu d'autres. En fait les succès ont été plutôt mitigés et j'essaie de comprendre pourquoi.

Vous apportez un certain éclaircissement. Le point que vous soulevez, nous avions mis déjà un petit peu le doigt dessus et c'est le genre de choses que l'on tente d'éclaircir.

Senator Stewart: Just to follow up on that, if I may, you agree with Senator Bolduc that empowerment will make the public servant a more vulnerable target for members of the other House. Do you propose that, in the performance of your duties, you will undertake to detect where the public servant has been distracted from what he ought to have been doing by the kind of considerations Senator Bolduc refers to? What will you do or say? There is evidence that this public servant would not have spent the public's money in the way she or he did, if it were not that Mr. So and So, MP in such and such a riding, exerted improper pressure.

Mr. Desautels: I do not think we are at the point in time, by any means, where the rule book has been thrown out or there is not a sufficient framework within which to manage properly, with prudence and probity. This will always remain high on the agenda. As I said in my opening statement, we will have to watch over PS 2000 to ensure that it keeps the right balance in its evolution, does not throw out the rule book, and maintains the necessary controls.

Senator Stewart: You are just evading my question.

Mr. Desautels: I am not. I also said that we would be as vigilant as ever in terms of holding—

Senator Stewart: But you must be more vigilant.

Mr. Desautels: I am sorry. I do not accept, yet, that controls should be loosened to the extent that this becomes a concern. There is plenty of room to move in eliminating unnecessary controls and duplication. There is lots of that around.

Senator Stewart: Then I misunderstand "empowerment".

Mr. Desautels: The first step in empowerment is eliminating a lot of the bureaucracy.

Senator Stewart: You imply that there is a second step and a third step.

[Traduction]

enough to stand on its own feet. They're all big boys, as the expression goes. They should be capable of managing a concern that size without being monitored every step of the way by some central unit.

So given that by virtue of their size they're the equivalent of big companies, internally they should have a minimum of management resources and capability without having to depend on or be protected by central controls.

Senator Bolduc: But we shouldn't forget the pressures that are going to be exerted on them.

Mr. Desautels: That's an important factor. As I said, I'm trying to understand why there is such resistance to certain of these changes.

Public Service 2000 isn't the first attempt that's been made. There've been others. In fact, they met with mixed success, and I'm trying to figure out why.

You've helped me understand a bit more clearly. The point you raised is one that we had already touched on a little, and it's the sort of thing we're trying to clear up.

Le sénateur Stewart: Pour poursuivre sur ce sujet, si vous le permettez, vous convenez avec le sénateur Bolduc que cette responsabilisation va faire des fonctionnaires une cible plus vulnérable des membres de l'autre endroit. Vous proposez-vous, dans l'exercice de vos fonctions, de chercher à déterminer à quel moment un fonctionnaire aura été détourné de ce qu'il aurait dû faire par le genre de considérations dont parle le sénateur Bolduc? Que ferez-vous, que direz-vous? On s'aperçoit que le fonctionnaire en question n'aurait pas dépensé les deniers publics comme il l'a fait si M. Untel, député de telle ou telle circonscription, n'avait pas exercé sur lui des pressions indues.

M. Desautels: Je ne pense pas que nous en soyons, loin de là, à fonctionner en l'absence de tout règlement. Nous n'avons pas encore un cadre suffisant pour gérer correctement les choses avec prudence et probité. Ce souci demeurera toujours fortement prioritaire. Comme je l'ai dit dans mon exposé d'ouverture, nous devons veiller à ce que FP 2000 respecte un juste équilibre dans son évolution, ne fasse pas table rase de tous les règlements et préserve les contrôles nécessaires.

Le sénateur Stewart: Vous esquiviez ma question.

M. Desautels: Non. J'ai aussi dit que notre vigilance ne se démentirait pas...

Le sénateur Stewart: Vous devez être encore plus vigilants.

M. Desautels: Je suis désolé. Je n'accepte pas encore que les contrôles soient relâchés au point de poser un véritable problème. Mais ce ne sont pas les contrôles superflus et les activités faisant double emploi qui manquent. C'est cela qu'il faut supprimer.

Le sénateur Stewart: Alors je comprends mal la notion de «responsabilisation».

M. Desautels: La première chose à faire, c'est d'éliminer un tas de pratiques bureaucratiques.

Le sénateur Stewart: Vous voulez dire qu'il y aurait une deuxième et une troisième étapes?

[Text]

Mr. Desautels: As progress is made towards empowerment, more decisions will be made on the front lines as opposed to asking Public Works, for example, for a decision; but, whether the decision is made on the front lines or by Public Works, it still has to meet the same test. If there is a requirement for public tenders, for example, that will have to be done. The action will be moved away from the centre, such as Public Works, the Treasury Board, PSC, and more to the front lines. The basic rules should not change all that much, as far as I am concerned. It is early in the game, and I hope that is the way it evolves.

Senator Kinsella: I want some specificity given to part of this discussion and part of the question that Senator Bolduc alluded to. I want you to focus on the recommendation of PS 2000 to increase the ceiling on the votes to \$100 million from \$5 million for grants and contributions and operating expenditures and to increase that ceiling up to \$250 million for capital expenditures.

As Auditor General, do you have any concerns about this tremendous increase in terms of how it will affect the scrutiny that Parliament is to give, in specific terms, to these votes when we are examining the Estimates? Given that the number of program evaluations that a department does in a year will catch just a small percentage of activities under the votes as they are now, when that vote is expanded to a ceiling of \$100 million, then the program evaluation has an inverse ratio level of impact in terms of evaluating and assessing those moneys.

From an Auditor General's standpoint, is this a good recommendation? Are you supporting it or do you think that we need to take a second look at that?

Mr. Desautels: I have not yet completely evaluated all the pros and cons of this particular proposal. I am not sure exactly where it is in terms of the legislative agenda.

My quick reading at this stage is that it is not as serious a jump as it might appear. I was mistaken when I first read about this proposal. There are at this point in time quite a number of votes that are away beyond that as a single vote.

The proposal means that you cannot group within a single vote any items that are beyond that threshold. It is like a bottom threshold. It is not an easy concept to describe. This will not change very much the majority of the vote structure that presently exists. It will mean that there will be fewer small votes under the \$5 million threshold. The votes will start at the higher threshold but will go far beyond that. There will be single votes for tens of billions of dollars, perhaps. We have to cope with that right now. We have to audit votes at that level of magnitude. Program evaluations have to be carried out right now at this level of magnitude. It is something that we are already living with for the vast majority of the total federal budget.

To a certain extent I see this as an administrative adjustment in order to make things a little easier to administer. Its

[Traduction]

M. Desautels: Au fur et à mesure de la responsabilisation des employés, de plus en plus de décisions se prendront en première ligne, et il ne sera plus nécessaire, par exemple, de demander le feu vert à Travaux publics; mais, que la décision se prenne en première ligne ou qu'elle soit prise par Travaux Publics, elle devra toujours respecter les mêmes paramètres. S'il doit par exemple y avoir un appel d'offres public, cet appel d'offres devra avoir lieu. Au lieu d'être centralisées aux Travaux publics, au Conseil du Trésor, à la CFP, les décisions se prendront en première ligne. Mais à mon avis, les règles de base ne devraient guère changer. Nous n'en sommes qu'au début, et j'espère que c'est comme cela que les choses évolueront.

Le sénateur Kinsella: J'aimerais revenir plus précisément sur une partie de cette discussion et une partie de la question évoquée par le sénateur Bolduc. Je voudrais vous demander de vous pencher plus particulièrement sur la recommandation de FP 2000 visant à porter le plafond des crédits pour les subventions, contributions et dépenses d'exploitation de 5 à 100 millions, et à prévoir un plafond pouvant aller jusqu'à 250 millions pour les dépenses d'immobilisation.

En tant que Vérificateur général, craignez-vous que cette énorme augmentation nuise à l'examen de ces crédits auxquels procède le Parlement lorsque nous examinons le Budget? Sachant que le nombre d'évaluations de programmes qu'effectue un ministère dans le courant de l'année ne représente qu'un faible pourcentage des activités prévues dans le cadre des crédits actuels, une fois que l'on portera le plafond de ces crédits à 100 millions, l'évaluation des programmes correspondant à ces crédits évoluera de façon inversement proportionnelle.

A votre avis, en tant que Vérificateur général, est-ce une bonne recommandation? Y êtes-vous favorable ou pensez-vous qu'elle mériterait un complément de réflexion?

M. Desautels: Je n'ai pas encore complètement évalué le pour et le contre de cette proposition. Je ne sais pas exactement où elle en est dans le programme législatif.

Pour l'instant, les choses ne me paraissent pas aussi graves qu'elles pourraient le paraître a priori. La première fois que j'ai entendu parler de cette proposition, je l'ai mal comprise. Mais il y a actuellement bien des crédits qui dépassent à eux seuls ce montant.

Ce que signifie cette proposition, c'est qu'on ne pourrait pas regrouper dans un même crédit des montants dépassant ce seuil. C'est une sorte de seuil limite. Ce n'est pas facile à expliquer. Cette disposition ne modifiera guère la structure de la majorité des crédits actuels. Elle signifie simplement qu'il y aura moins de petits crédits inférieurs au seuil de 5 millions de dollars. Les crédits commenceront au seuil supérieur, mais ils iront beaucoup plus loin. Il pourra y avoir des crédits qui représenteront des dizaines de milliards de dollars. Nous avons déjà cela maintenant. Nous devons faire la vérification de crédits de cet ordre. On doit déjà faire actuellement des évaluations de programmes qui sont de cet ordre. C'est déjà la réalité à laquelle nous sommes confrontés pour la grande majorité des crédits du budget fédéral.

Je vois cela dans une certaine mesure comme un réajustement administratif destiné à faciliter un peu l'administration.

[Text]

impact on the total accountability and our ability to audit is not that significant. I have more significant concerns about other aspects of accountability, which I have shared with you tonight, and they are not necessarily with this particular proposal.

The Chairman: Thank you. Are there any further questions? If not, I wish to thank Mr. Desautels and Mr. Goyer for answering our questions. They have been helpful in our study.

I should like to inform the committee that tomorrow morning at 11:00 a.m. we will begin our look at the federal department's implementation strategy for PS 2000 with two witnesses: one from the Department of Multiculturalism and Citizenship, Mrs. May Gusella, deputy minister; and from the Department of Transport, Madame Huguette Labelle, also Deputy Minister.

The meeting adjourned.

[Traduction]

Les répercussions de ce changement sur l'imputabilité dans son ensemble et notre capacité de vérification ne sont pas tellement importantes. Je suis beaucoup plus préoccupé par d'autres aspects de l'imputabilité, dont je vous ai parlé ce soir, et qui n'ont pas nécessairement de rapport avec cette proposition.

Le président: Merci. Y a-t-il d'autres questions? Sinon, je remercie M. Desautels et M. Goyer d'avoir répondu à nos questions et de l'aide qu'ils nous ont apportée pour cette étude.

Je signale au Comité que nous commencerons demain matin à 11 heures à examiner la stratégie de mise en oeuvre de FP 2000 dans les ministères fédéraux avec deux témoins: M^{me} May Gusella, sous-ministre au ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, et M^{me} Huguette Labelle, elle aussi sous-ministre au ministère des Transports.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Denis Desautels, Auditor General of Canada;
Mr. Jacques Goyer, Principal.

M. Denis Desautels, vérificateur général;
M. Jacques Goyer, principal.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, February 20, 1992

Le jeudi 20 février 1992

Issue No. 14

Fascicule n° 14

Eleventh proceedings on:

Onzième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu

Eyton

*Frith (or Molgat)

Haidasz

Kinsella

Marsden

*Murray

(or Lynch-Staunton)

Oliver

Simard

Sparrow

Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*

L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu

Eyton

*Frith (ou Molgat)

Haidasz

Kinsella

Marsden

*Murray

(ou Lynch-Staunton)

Oliver

Simard

Sparrow

Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 20, 1992
(15)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, in Room 256-S, Centre Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Kinsella, Oliver, Simard and Stewart. (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

Witnesses:

From the Department of Multi-culturalism and Citizenship:
Mrs. Mary Gusella, Deputy Minister.

From the Department of Transport:

Mrs. Huguette Labelle, Deputy Minister;

Mrs. Claude Bernier, Assistant Deputy Minister, Personnel.

Mesdames Gusella and Labelle made opening remarks following which they and Mrs. Bernier answered questions.

Mrs. Gusella tabled the following documents in both Official Languages.

(1) Plain Language—Clear and Simple

Pour un Style Clair et Simple;

(2) Memorandum in respect to Career Development (January 29, 1992).

Note de service relative au perfectionnement professionnel (Le 29 janvier 1992).

(3) A discussion document—Democracy Is Not Chaos (January, 1992).

Un document de travail—Démocratie N'est Pas Synonyme d'Anarchie (janvier 1992).

(4) Quality First! The Process of Renewal: A Synopsis.

La Qualité avant tout! Le processus de renouvellement: une synthèse.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 FÉVRIER 1992
(15)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 heures aujourd'hui dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Kinsella, Oliver, Simard et Stewart. (6)

Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Le Comité en conformité avec son ordre de renvoi du 13 juin 1991 poursuit son étude du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Témoins:

Du ministère du Multiculturalisme et Citoyenneté:
M^{me} Mary Gusella, sous-ministre.

Du ministère des Transports:

M^{me} Huguette Labelle, sous-ministre;

M^{me} Claude Bernier, sous-ministre adjointe, Personnel.

M^{mes} Gusella et Labelle font des remarques préliminaires puis elles-mêmes et M^{me} Bernier répondent aux questions.

M^{me} Gusella dépose les documents suivants dans les deux langues officielles.

1) Plain Language—Clear and Simple

Pour un Style Clair et Simple;

2) Memorandum in respect to Career Development (January 29, 1992).

Note de service relative au perfectionnement professionnel (Le 29 janvier 1992).

3) A discussion document—Democracy Is Not Chaos (January, 1992).

Un document de travail—Démocratie N'est Pas Synonyme d'Anarchie (janvier 1992).

4) Quality First! The Process of Renewal: A Synopsis.

La Qualité avant tout! Le processus de renouvellement: une synthèse.

At 1:25 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 13 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 20, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the eleventh meeting of the National Finance Committee under the Order of Reference of the Main Estimates 1991-92, and the ninth in the series of meetings we are having on Phase II of our Estimates study on Public Service 2000.

We have the pleasure to have with us this morning, from the Department of Multiculturalism and Citizenship, Mrs. Mary Gusella, Deputy Minister. She is accompanied by Mr. Robert Legros, Mr. Steven Boissonneault, and Mr. Marcel St. Onge.

From the Department of Transport, we have with us Mrs. Huguette Labelle, Deputy Minister. Mrs. Labelle has been around Ottawa almost as long as I have. She is accompanied by Mrs. Claude Bernier, ADM, Personnel.

If there are no objections from members, I would like to hear from the deputy ministers as witnesses at the same time. When we heard representations from the unions last week, we heard each group individually for about an hour. This was to accede to their wish, not mine. Today, if you do not mind, I think we can have more of a dialogue if both witnesses take part in the conversation. It is also less formal.

I would ask Mrs. Gusella to lead off with her statement, followed immediately by a statement from Mrs. Labelle. After those statements, the floor will be open to questions. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Madam Gusella, the floor is yours.

Mrs. Mary Gusella, Deputy Minister, Department of Multiculturalism and Citizenship: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators. I want to begin by thanking you for your invitation. It is a pleasure for me to have the opportunity to outline for you how, within the new Department of Multiculturalism and Citizenship, we have tried to fashion an organization that reflects, I believe, the spirit, the practices and the goals of Public Service 2000.

Fonction publique 2000, ce n'est pas une ligne de conduite qui nous est imposée d'en haut. Il s'agit plutôt d'une description de notre conception du type d'organisation que nous avions l'intention de créer au départ.

That is, an organization which values its employees, empowers them and challenges them to stretch their professional and personal abilities to bring their very best to the public service. I have personally seen how energized people become when they are empowered. When they are given the authority and the responsibility to carry out their jobs and made to feel that you

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 février 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui, à 11 heures, pour étudier le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*Président*) occupe le fauteuil.

Le président: Ceci est la onzième réunion que le Comité des finances nationales tient pour étudier le Budget des dépenses principal pour 1991-1992 et la neuvième d'une série de réunions portant sur la phase II de notre examen de Fonction publique 2000.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M^{me} Mary Gusella, sous-ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté. Elle est accompagnée de M. Robert Legros, M. Steven Boissonneault et M. Marcel St-Onge.

Nous recevons également, du ministère des Transports, M^{me} Huguette Labelle, sous-ministre. M^{me} Labelle est à Ottawa depuis presque aussi longtemps que moi. Elle est accompagnée de M^{me} Claude Bernier, sous-ministre adjointe, Personnel.

Si les membres du comité n'y voient pas d'objection, j'aimerais que les sous-ministres témoignent ensemble. Lorsque les représentants des syndicats ont comparu la semaine dernière, nous avons écouté chaque groupe séparément pendant environ une heure. C'était pour accéder à leurs désirs et non pas aux miens. Aujourd'hui, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je pense que nous pourrions mieux dialoguer si les deux témoins participent à la conversation. Cela créera également une atmosphère plus détendue.

Je demanderais donc à M^{me} Gusella de nous faire sa déclaration, qui sera immédiatement suivie de celle de M^{me} Labelle. Ensuite, nous leur poserons des questions. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Madame Gusella, la parole est à vous.

Mme Mary Gusella, sous-ministre, ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté: Merci, monsieur le président et honorables sénateurs. Je tiens tout d'abord à vous remercier de votre invitation. Je me ferai un plaisir de vous exposer brièvement la méthode par laquelle nous avons tenté de mettre sur pied au sein du nouveau ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, une organisation qui incarne, selon moi, l'esprit et les pratiques qui caractérisent Fonction publique 2000.

Public Service 2000 is not a commandment that is imposed on us from on high. Rather, it describes of our concept of the type of organization we intended to create from the outset.

C'est-à-dire une organisation qui attache beaucoup d'importance à ses employés, qui leur fournit des moyens d'action et qui les invite à se dépasser sur les plans professionnel et personnel et à donner leur pleine mesure à la Fonction publique. J'ai constaté par moi-même l'enthousiasme qui résulte de l'habilitation. Quand on donne à un employé l'autorité et la

[Text]

trust them and you trust their competence, those individuals bring a zest, a commitment and an imagination to their work.

In keeping with Public Service 2000, we will try to make our organization one that places service to the public first, and one where improvements are continually sought. We will try to make it an organization that is administered economically, with full accountability to the minister and to Parliament. We will try to run it on a day-to-day basis with simplified and common sense procedures, and with modern administrative and managerial practices. In other words, we will attempt to take the red tape out of our internal bureaucracy.

For me, Public Service 2000 is a vehicle for change. I would like to describe for you how its guiding principles have been incorporated into the design and implementation phases of our department; that is, the transition towards the creation of the department.

First, creating the department: As a new organization, we have something of an advantage compared to our sister departments. We have benefited, for example, from the examples, experiments and successes of other departments. We have also obviously inherited a completed blueprint for well-performing organizations that was put out under Public Service 2000. Finally, we also have the unique opportunity of starting with a clean slate as we create an organization in the Public Service 2000 mold.

Our organizational structure took shape over several months and after many discussions with managers and employees. A delayed organization with five regional directors reporting directly to me provides maximum opportunity for involvement in the decision-making process. Even in the two main program sectors, there are no fewer than three levels reporting to the deputy minister. In other areas, there is no more than one executive level below me.

Common services are performed jointly with the Secretary of State to save money and to achieve economies of scale and expertise. Those common services include finance and administration, human resources and legal services.

La transition: l'établissement du ministère du multiculturalisme et de la citoyenneté ainsi que la période de transition au cours de laquelle les unités de travail ont été divisées et détachées du Secrétariat d'État illustrent l'application au jour le jour des principes de Fonction publique 2000.

Des équipes de transition formées d'employés de tous les groupes et niveaux ont été mises sur pied à l'administration centrale et dans chaque région afin que tous et toutes reçoivent la même information. Les employés ont été tenus au courant par l'entremise de leurs supérieurs et ont eu leur mot à dire au sujet de l'ordre du jour et de l'avancement des travaux de ces équipes.

Pendant la période de transition, nous sommes préoccupés tout particulièrement de maintenir une bonne communication avec les employés. Nous sommes rendus, le sous-secrétaire d'État et moi-même, dans chaque bureau régional pour ren-

[Traduction]

responsabilité nécessaires pour accomplir son travail, quand on fait confiance à sa compétence, cela inspire l'enthousiasme, la motivation et l'imagination.

Conformément à Fonction publique 2000, nous essaierons de veiller à ce que notre organisation accorde la priorité au service au public, tout en cherchant constamment à s'améliorer. Elle sera administrée avec mesure et rendra compte au ministre et au Parlement. Nous chercherons à adopter des méthodes de gestion simples et fondées sur le bon sens ainsi que des pratiques d'administration et de gestion modernes. En d'autres mots, notre but est de réduire la paperasserie dans notre administration interne.

Pour moi, FP 2000 est un instrument de changement. J'aimerais vous décrire comment ses principes directeurs ont été intégrés dans la conception et lors de l'étape de la mise en oeuvre de notre ministère, c'est-à-dire la période de transition.

Commençons par la création du ministère. En tant qu'organisation nouvellement créée, nous sommes avantagés par rapport aux autres ministères: non seulement nous avons bénéficié de l'exemple, des expériences et des réussites des autres ministères, mais nous avons aussi hérité pour ainsi dire du Plan directeur de FP 2000 qui décrit l'organisation performante. De plus, nous avons eu l'occasion unique de partir de zéro pour bâtir une organisation à l'image de FP 2000.

L'élaboration de la structure organisationnelle s'est effectuée sur plusieurs mois et après de nombreuses consultations auprès des gestionnaires et des employés. Cet exercice a donné lieu à une organisation déstratifiée comptant cinq directeurs régionaux qui relèvent directement de moi, leur donnant ainsi la possibilité de participer davantage aux prises de décision. De même, dans les deux secteurs de programme principaux, il y a maintenant moins de trois niveaux de responsabilité sous le poste de sous-ministre. Dans d'autres domaines, il n'y a qu'un cadre qui relève directement de moi.

Le Secrétariat d'État ainsi que mon ministère partageons certains services pour des raisons d'économie d'échelle et de ressources. Ces services communs sont notamment les finances et l'administration, les ressources humaines et les services juridiques.

The transition, that is, in establishing the Department of Multiculturalism and Citizenship and the transition period during which the working units were divided up and detached from the Secretary of State Department are illustrations of day-to-day application of the principles of Public Service 2000.

Transition teams, made up of employees from all groups and levels, were set up at headquarters and in each region so that everyone would receive the same information. Employees were kept up to date through their superiors; they also expressed their opinions on these groups' agendas and the progress of their work.

During the transition period, we were especially concerned with maintaining good communications with employees. The Under Secretary of State and I travelled to each regional office in order to personally meet with employees, learn about

[Text]

contrer personnellement les employés et nous informer de leurs besoins, répondre à leurs questions et les renseigner sur le processus de transition.

De même, à l'administration centrale, nous avons rencontré tous les groupes touchés par la division des activités de programme. Les gestionnaires de ces groupes étaient tenus au courant des faits nouveaux au jour le jour et devaient renseigner leurs employés au fur et à mesure.

La direction générale des ressources humaines a mis en place des mécanismes et des équipes spéciales pour les besoins de la transition et de la création du nouveau ministère. Enfin, le 16 décembre 1991, une fois le budget approuvé par le Conseil du Trésor, une conférence téléphonique nationale a été organisée dans le but de permettre à tous les employés de poser des questions et de recevoir des réponses. Tous ces échanges d'information s'accompagnaient bien sûr d'articles dans le bulletin des employés ainsi que de la diffusion périodique de bulletins d'information spéciaux.

As well as these meetings with employees, a meeting with union representatives was held last fall to inform them of our initiatives in the separation of the two departments. This meeting is part of our ongoing exchange of information with the unions.

We took what I believe is a unique approach when it came to work preferences. Because the department was created out of existing program areas of another department, we found ourselves in the position of having to break new ground in human resource management. Essentially, we had to write the book on how to deal sensitively and fairly and with transparency with the personal and professional needs of our employees and with the staffing needs of the two organizations.

Our premise was that a change of this magnitude, disrupting established patterns of relationships in the office, would make many employees feel very uncomfortable, create anxiety and a sense of powerlessness; but because we believe that employees are our most important resource, we wanted to make the transition as painless as possible and a positive experience for everyone.

We decided to use an approach that would give employees a voice in their future assignment. Each employee in an affected area chose the department in which he or she wished to work. They were invited to do so in an informed way on the basis of organizational charts for each work unit and in the full light of staff meetings with prospective managers who briefed them and answered their questions. It was made clear that all assignments would be made on the basis of balancing their preferences, operational requirements and the merit principle. Nothing was imposed on anyone. Career counselling through the human resources branch was available to everyone, and each employee had as many opportunities as requested to discuss their preferences with their peers, their managers, and with human resources branch personnel.

[Traduction]

their needs, answer their questions, and provide them with information on the transition process.

Similarly, at headquarters, we met with all the groups affected by the dividing up of program activities. The managers of these groups were kept up to date on new developments from day to day, and were to inform their employees as events occurred.

The Human Resources Branch set up mechanisms and special teams for the purposes of the transition and the creation of the new Department. Lastly, on December 16, 1991, once the budget was approved by Treasury Board, a national conference call was set up in order to allow all employees to ask questions and receive answers. Of course, all these exchanges of information were backed up by articles in the employee newsletter and special information bulletins that were distributed from time to time.

Outre ses réunions avec les employés, une rencontre avec les représentants syndicaux a eu lieu l'automne dernier afin de les informer de nos initiatives lors de la séparation des deux ministères. Cette rencontre fait partie d'un processus continu d'échange d'information avec les syndicats.

Nous avons adopté une approche que je crois unique en son genre, qui tenait compte des préférences professionnelles de chacun. Le ministère ayant été créé à partir de programmes appartenant à un autre ministère, nous avons dû innover sur le plan de la gestion des ressources humaines. Essentiellement, il nous a fallu apprendre au fur et à mesure comment répondre avec sensibilité, équité et transparence aux besoins personnels et professionnels des employés ainsi qu'aux besoins en personnel des deux organisations.

Nous sommes partis du principe qu'un changement de cette ampleur perturberait les relations établies entre les services, mettrait beaucoup d'employés mal à l'aise et ferait naître un sentiment d'anxiété et d'impuissance. Comme nous sommes convaincus que nos employés sont notre plus importante ressource, nous avons voulu assurer une transition sans douleur qui fut une expérience positive pour chacun.

Aussi, nous avons choisi une approche qui allait permettre aux employés d'exprimer leurs préférences. Les employés des secteurs touchés ont été invités à choisir le ministère auquel ils ou elles voulaient appartenir et à indiquer le type de travail qu'ils ou elles préféraient accomplir. Ils ont pu faire un choix éclairé en se fondant sur les organigrammes de chacune des unités de travail et sur les renseignements obtenus lors de séances d'information tenues par les gestionnaires éventuels. Il a été clairement établi que toutes les affectations seraient faites en fonction des préférences exprimées par chacun, des besoins du secteur donné et, bien entendu, du principe du mérite. Rien n'a été imposé à personne. Il va sans dire que tous pouvaient se prévaloir des services de counselling dispensés par les ressources humaines et que les employés étaient libres en tout temps de discuter de leurs préférences avec leurs pairs, avec leurs supérieurs et avec le personnel de la Direction générale des ressources humaines.

[Text]

I am extremely pleased and proud to report that, because of this approach and ongoing dialogue, we were able to place all employees without a single case of disagreement from either employees or managers. In fact, of the 693 employees affected, only 2 were not able to be assigned according to their preference, and both of those individuals are now pleased with the outcome of the decision.

Mr. Chairman, with your permission, I would like to quickly review the five key areas to which, as you know, departments have been asked to give special attention in 1991-92. The first is delaying. As I have mentioned, we have delayed our organization, and our small executive committee which reports directly to me consists of only two assistant deputy ministers, the three directors general, our five regional directors, and the three heads of the common services we share with the Department of the Secretary of State.

Délégation des pouvoirs : à cet égard, nous avons adopté la pratique de déléguer au maximum les pouvoirs de signature et les pouvoirs financiers autorisés par le Conseil du Trésor. Les états financiers mensuels et les autres rapports administratifs nous permettent bien sûr de contrôler en permanence l'utilisation qui est faite de ces pouvoirs. Pendant la période des questions, nous pourrions, si vous le voulez, approfondir la question de l'obligation de rendre compte. Je me contenterai de préciser qu'à mon avis, rien dans Fonction publique 2000 ne réduit l'obligation de rendre compte. D'autre part, j'ai constaté que lorsqu'un employé ou une employée se voit déléguer des pouvoirs de signature et que la responsabilité repose sur lui ou elle, la réaction normale est d'être deux fois plus vigilant et scrupuleux dans l'exercice de ces pouvoirs.

Planification de carrière: Nous sommes occupés de cette question sans délai. Tous les employés ont été invités à participer à des groupes de discussion à ce sujet. Notre comité de direction élargi (un comité formé des gestionnaires du ministère) a souscrit à une approche active et proactive en matière d'orientation de carrière, toujours en collaboration avec les employés et la direction générale des ressources humaines. Cette dernière est à mettre sur pied un centre de gestion de carrière doté de conseillers, d'un service de placement, d'un programme de perfectionnement et d'affectations ainsi que d'une base de données sur les employés désireux d'obtenir une affectation ou une formation en cours d'emploi.

I wish to mention to you that our expanded management committee, which meets once a month, addresses department-wide administrative and human resources issues. At its first meeting in December, the committee endorsed the principle of an open, democratic and collegial approach to decision making in their own work units.

I want to talk now about service standards and client satisfaction surveys. We are currently embarked on major service improvements in the handling of citizenship applications. A new, fully-automated facility will be opened later this winter in Toronto to handle requests from Canadian citizens who wish to have proof cards.

[Traduction]

J'ai le très grand plaisir et l'immense fierté de vous informer que cette approche et le dialogue soutenu nous ont permis de placer tous les membres du personnel sans mécontenter un seul employé ou gestionnaire. En fait, des 693 employés touchés par ces changements, deux employés seulement n'ont pu être affectés selon leurs préférences et, à l'heure actuelle, ces deux personnes sont heureuses de la décision qui a été prise.

Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais passer en revue rapidement les cinq questions auxquelles les ministères sont appelés à accorder une attention particulière au cours de l'exercice 1991-1992. La première est celle de la déstratification. Comme je l'ai mentionné, nous avons déstratifié notre organisation et le petit comité de direction qui relève directement de moi comprend seulement deux sous-ministres adjoints, trois directeurs généraux, les cinq directeurs régionaux et les responsables des trois services communs que nous partageons avec le Secrétariat d'État.

Distribution of powers: In this regard, we have adopted the practice of delegating, to the greatest extent possible, the signing authorities and financial authorities authorized by Treasury Board. Of course, monthly financial statements and other administrative reports allow us to monitor the use made of these authorities at all times. If you wish, during the question period, we can go into the issue of accountability in greater detail. I shall simply note that, in my opinion, nothing in Public Service 2000 diminishes accountability. As well, I have noted that when signing authority is delegated to an employee and responsibility rests with that individual, the employee's usual reaction is to be twice as vigilant and scrupulous in exercising that authority.

Career planning: We addressed this issue immediately. All employees were invited to participate in discussion groups on this issue. Our extended steering committee (a committee made up of managers from the Department) endorsed an active, proactive approach to career planning, in co-operation with employees and the Human Resources Branch at all times. This approach involves setting up a career management centre with counsellors, a placement service, a training and assignment program, and a data base on employees wishing to obtain assignments or on-the-job training.

Je voudrais signaler que le comité de gestion élargi que je viens de mentionner se réunit une fois par mois pour discuter de questions relatives à l'administration et aux ressources humaines qui intéressent l'ensemble du ministère. À sa première réunion, en décembre, le comité a adopté le principe de fonder la prise des décisions dans les divers services sur une approche ouverte, démocratique et collégiale.

Je voudrais vous parler maintenant des normes en matière de services et enquêtes sur la satisfaction de la clientèle. Nous avons entrepris une importante réforme du système de traitement des demandes de citoyenneté dans le but d'améliorer la qualité du service. À Toronto, des systèmes entièrement automatisés seront en place d'ici la fin de l'hiver afin de traiter les

[Text]

As part of the continuing program of service improvement in the Ontario region, where the demand is by far the greatest and will continue to rise, we have increased our telephone capacity. Inquiries answered in the past eight months are up from 500 a week to about 6,000. Our citizenship registration process at our 32 courts, at our facilities at headquarters in Hull, and at our main facility in Sydney, Nova Scotia, is currently being automated.

Last summer, we conducted the most extensive public attitude survey ever undertaken. The last similar survey was done in 1974. This allows us to assess how Canadians view our policies and programs.

The bulk of our program delivery on the multiculturalism side of the department is done through outside partnerships, through client, volunteer or community-based groups and associations. During the month of February, we are doing a client survey in all of our 32 courts to receive feedback from clients to help us continually improve our quality of service.

Suite donnée aux idées et aux initiatives proposées par les employés: Au printemps dernier, nous avons participé avec le Secrétariat d'État à des consultations à l'échelle du ministère sur Fonction publique 2000, ses conséquences et sa mise en oeuvre. Le rapport constituera pour nous un guide précieux. Il s'intitule *La qualité avant tout! Le processus de renouvellement*. Dans le même ordre d'idées, nous venons d'adopter les principes qui orienteront nos efforts dans le processus continu de dialogue proactif et de communication interne.

We have, Mr. Chairman, a sixth objective because, for us, there is an objective which we add to our implementation and practice of Public Service 2000; that is, our interest in fostering an understanding of today's Canadian cultural diversity that will become a more pronounced feature of Canadian society in the year 2000.

Through our oversight function in the implementation of the *Multiculturalism Act* in the federal public service, we work in cooperation with other departments to assist in compliance with the legislation. The work in this area is reported to Parliament in the annual report.

As well, I want to point out to you that since 1989, we have been actively involved in cross-cultural understanding initiatives within our own department and that of the Secretary of State, and with a host of partners across the country: organizations such as hospitals, school boards, transit corporations, police forces and labour. In conjunction with the Canadian Labour Congress, for instance, we are in the final stages of a three year, \$400,000 initiative designed to provide resource material and cross-cultural understanding training to shop stewards across the country. We are doing similar work with other federal departments: for example, the Canadian Centre for Management Development with respect to their diversity program.

[Traduction]

demandes de cartes d'attestation de la citoyenneté provenant des citoyens canadiens.

Dans le cadre de notre programme continu d'amélioration du service, en Ontario, la région où la demande est la plus considérable, nous avons augmenté nos ressources téléphoniques et notre capacité à répondre aux demandes de renseignements. Au cours des derniers huit mois, celles-ci sont passées de 500 à 6 000. Notre processus de traitement des documents liés à l'enregistrement de la citoyenneté, à l'administration centrale à Hull ainsi qu'à Sydney, est en voie d'automatisation.

L'été dernier, nous avons mené le plus vaste sondage d'opinion publique jamais entrepris. Un tel sondage n'avait pas été mené depuis 1974. Les résultats de cette enquête nous permettent d'évaluer nos programmes et nos politiques.

L'exécution des programmes de multiculturalisme est assurée, en grande partie, au moyen de partenariats externes avec des groupes clients, des groupements bénévoles, des associations et des organisations communautaires. Nous avons entrepris, en février, un sondage dans nos 32 bureaux de la Citoyenneté afin de nous aider à continuer à améliorer la qualité de nos services.

Follow-up provided on employees' ideas and initiatives: Last spring, along with the Secretary of State Department, we participated in Department-wide consultations on Public Service 2000, its impact and implementation. The report will be a valuable guide for us. It is entitled *Quality First! The Process of Renewal*. Along the same lines, we have just adopted principles that will guide our efforts in the ongoing process of proactive dialogue and internal communication.

Nous nous sommes fixés un autre objectif que nous avons ajouté au processus de mise en oeuvre et d'application de FP 2000. Il s'agit de faire comprendre davantage la diversité culturelle canadienne, laquelle constituera une caractéristique de plus en plus marquée de la société canadienne de l'an 2000.

Dans le cadre de la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, nous avons la responsabilité de veiller à son application dans l'ensemble de la Fonction publique. Pour ce faire, nous travaillons en collaboration avec d'autres ministères. Le travail effectué dans ce domaine est consigné dans le rapport annuel qui est déposé au Parlement.

De plus, j'aimerais porter à votre attention le fait que, depuis 1989, nous avons pris part à diverses activités visant à favoriser une meilleure compréhension interculturelle. Certaines ont été entreprises au sein de notre propre ministère et du Secrétariat d'État et en collaboration avec de nombreux autres partenaires à la grandeur du pays. Au nombre de ceux-ci, il y a des hôpitaux, des commissions scolaires, des groupes d'employés des transports, des services de police et des syndicats. De concert avec le Congrès du travail du Canada, nous sommes à mettre la dernière main à un projet évalué à 400 000 \$ et ayant pour but de fournir de la documentation et du matériel de formation à tous les représentants syndicaux du pays. Nous avons également entrepris des projets semblables avec d'autres ministères fédéraux. Par exemple, nous travaillons de

[Text]

Just before I close, I want to share with you an extremely important initiative which relates directly to the Public Service 2000 objective of serving Canadians better. I am referring to the use of plain language by government and the work undertaken by the literacy secretariat of the department.

The importance of plain language was first brought to our attention by a Statistics Canada survey which found that 38 per cent of the adult Canadian population has some level of difficulty with everyday reading material. The survey also indicated that if material is written and presented clearly, more than half of those people would be able to read and understand the written material that they receive. As well, a 1990 Decima survey told us that more than three-quarters of all Canadians felt that government information could be communicated more clearly.

To respond to this, my department joined with 13 other departments and agencies and issued a self-help guide entitled "Plain Language: Clear and Simple—"

Pour un style clair et simple. Les organisations qui ont participé à la production du guide utilisent maintenant ce guide dans leurs communications. Nous donnons l'exemple en proclamant une zone de style clair et simple dans notre ministère et en soumettant tous nos textes à un test de lisibilité.

En passant, la publication est devenue un grand succès de librairie. En quatre mois, près de 4 500 exemplaires en français et 6 500 exemplaires en anglais ont été commandés. C'est assez remarquable quand on constate qu'un livre vendu à 5 000 exemplaires au Canada est considéré comme un succès phénoménal.

I want to conclude, Mr. Chairman, by confirming to you and to the members of the committee that I, together with the managers and many employees of the department, am deeply committed to the objectives of Public Service 2000. The reforms which are being brought about by PS 2000 will allow us to operate this large institution with more common sense, practicality and good judgement. It will allow us to have a staffing system which works and continues to appeal to the best qualified.

Finally, Public Service 2000 might allow us to create a more humane and people-oriented workplace, which will result in a happier, challenged, more productive and responsive work force.

With your permission, I should like to table with the committee the quality first report which was prepared by our employees, the "Plain Language Guide", our internal communications principles and our proposals on career development.

The Chairman: Thank you very much, Mrs. Gusella. I would now ask Madame Labelle to make her presentation.

[Traduction]

concert avec le Centre canadien de la gestion à son programme de diversité.

Avant de terminer, j'aimerais vous faire part d'une initiative extrêmement importante qui est directement liée à l'objectif de FP 2000 en matière de service à la population canadienne. Je veux parler de l'emploi d'un style clair et simple dans l'administration fédérale et d'un projet réalisé par le secrétariat de l'alphabétisation du ministère.

L'importance d'employer un style clair et simple nous est apparue pour la première fois lorsque nous avons pris connaissance des résultats d'une enquête de Statistique Canada selon laquelle 38 p. 100 des Canadiens d'âge adulte ont de la difficulté à lire le genre de textes qu'on rencontre tous les jours. Cette enquête nous a également révélé que si les imprimés qu'ils reçoivent étaient clairement rédigés et présentés, plus de la moitié de ces Canadiens pourraient les lire et les comprendre. De plus, un sondage réalisé en 1990 par Decima Research nous a appris qu'au-delà des trois quarts de l'ensemble des Canadiens estiment que les renseignements provenant du gouvernement pourraient être communiqués avec plus de clarté.

Voilà pourquoi mon ministère et treize autres ministères et organismes ont produit ensemble le petit guide intitulé «Pour un style clair et simple».

Pour un style clair et simple. Organizations that helped produce this guide now use it in their communications. We set an example by declaring our Department a plain language zone and by submitting all our texts to a readability test.

In passing, I note that this publication has become a very good seller in bookstores. In four months, nearly 4,500 copies in French and 6,500 copies in English have been ordered. This is quite remarkable when you consider that, in Canada, a book that sells 5,000 copies is considered a phenomenal success.

En terminant, monsieur le président, je tiens à réaffirmer devant les membres de ce comité mon profond engagement personnel, de même que celui des cadres et de nombreux employés du ministère, envers les objectifs de Fonction publique 2000. Je suis fermement convaincue que les réformes qui découleront de Fonction publique 2000 nous permettront d'administrer cette imposante institution avec plus de bon sens, d'esprit pratique et de jugement. Elles rendront le système de dotation plus efficace tout en protégeant son caractère équitable et en permettant d'attirer les candidats les plus méritoires.

Enfin, FP 2000 nous permettra peut-être de créer un milieu de travail plus humain, de sorte que nos employés seront plus satisfaits, plus motivés, plus productifs et plus réceptifs.

Si vous le permettez, j'aimerais déposer maintenant le rapport «La qualité avant tout», le guide «Pour un style clair et simple», nos principes en matière de communication interne, et nos propositions concernant l'orientation des carrières. Je vous remercie de votre attention.

Le président: Merci beaucoup, M^{me} Gusella. Je vais maintenant demander à M^{me} Labelle de nous faire sa déclaration.

[Text]

Madame Huguette Labelle (sous-ministre, ministère des transports): Je vous remercie, monsieur le président.

Honorables sénateurs, il me fait plaisir d'être avec vous ce matin pour partager très brièvement les points saillants du travail qui se fait à Transports Canada à ce moment-ci en termes de Fonction publique 2000, reconnaissant que durant la période des questions, l'on pourra sûrement fouiller plus loin les secteurs qui vous intéressent le plus.

Je vais cibler mon intervention sur le travail que nous avons fait au niveau de la mission de Transports Canada, des valeurs à Transports Canada et des grands secteurs d'interventions où nous nous sommes donnés des plans d'action très spécifiques et où nous en sommes. De là, je pense que cela vous donnera quand même une idée très succincte (mais une idée quand même) de ce que nous avons accompli à date.

In a department like Transport Canada, one would probably presume that it would not be necessary to articulate a mission because our work is very real. It involves ice-breaking, search and rescue, and worrying about civil aviation in this country, safety in transporting dangerous goods, and so on. What we realized, however, was that even though our work is very real and concrete and our employees know what their jobs are, it was important to articulate such a statement for ourselves and for our stakeholders because it brings together all parts of the department. This is something that we accomplished last year with consultation. We have been using it on a daily basis to assist us in conveying, especially to our stakeholders and to the people that we work with, the business that we are in and how it all comes together. It is five sentences, so it is very short.

The second area that we have worked on together with managers and employees is to try to affirm the essential values that are driving or should drive Transport Canada, recognizing fully that Transport Canada has been driven by values over the years and that we were not suddenly inventing something new. We felt that in a very rapidly-changing world, it was essential to have basic criteria that we keep using on a day-to-day basis to guide our actions and to assist us in evaluating whether what we do respects those very essential values. With a fairly extensive amount of work we did that and we are now, on a day-to-day basis, using these values to provide us with this constant capacity to measure the actions that we undertake in our daily business.

I would like to focus now on the four major areas that we have identified as requiring a lot of intensive work on our part, and which derive from the philosophy and objectives of Public Service 2000. These four areas are: service to the public, people management, work restructuring and working with stakeholders.

In terms of the first one, which is service to the public, we do touch several thousand Canadians every day, whether it is because they walk through our airports or because they are being given assistance by the Coast Guard, and so on. Concerning service to the public, in order to enhance what we are

[Traduction]

Ms. Huguette Labelle (Deputy Minister, Transport Canada): Thank you, Mr Chairman.

Honourable Senators, I am pleased to be with you this morning to share, very briefly, the highlights of the work being done at Transport Canada as part of the Public Service 2000 exercise. I recognize that during the question period, we can certainly go into areas of more interest to you in greater detail.

I shall focus my remarks on the work we are doing with regard to Transport Canada's mission, our values, the major areas of activity for which we have developed very specific action plans, and the progress we have made. I think that will give you a very succinct idea, but some idea nevertheless, of what we have accomplished so far.

On s'attendrait sans doute à ce qu'un ministère comme Transports Canada n'ait pas besoin d'énoncer sa mission étant donné qu'il accomplit un travail très tangible. Il se livre à des opérations de brise-glace ainsi que de recherche et de sauvetage, il s'occupe aussi bien de l'aviation civile que de la sécurité du transport des marchandises dangereuses, entre autres activités. En fait, nous nous sommes rendus compte que, même si nous accomplissons un travail très concret et que nos employés savent en quoi consiste leurs fonctions, il était très important que nous énoncions notre mission, tant pour nous-mêmes que pour notre clientèle, étant donné que cela incluerait tous les éléments du ministère. C'est ce que nous avons accompli l'année dernière en consultant tous les intéressés. Nous nous sommes servi quotidiennement de cet énoncé de mission pour faire comprendre, surtout à nos clients et aux gens avec qui nous travaillons, quelles étaient nos fonctions et comment elles formaient un tout. Cette mission se résume en cinq phrases et elle est donc énoncée très brièvement.

Nous avons également essayé, en collaboration avec nos gestionnaires et nos employés, d'affirmer les valeurs essentielles qui guident ou devraient guider Transports Canada, en étant parfaitement conscients du fait que le ministère épouse certaines valeurs depuis des années et qu'il ne s'agissait pas de quelque chose de nouveau. Nous estimions que dans un monde en constante évolution, il était indispensable d'établir des critères fondamentaux dont nous puissions nous servir quotidiennement pour nous guider et établir si nos actes étaient conformes à ces valeurs essentielles. C'est ce que nous avons fait au prix d'un travail assez intensif et maintenant, grâce à ces critères nous sommes couramment capables d'évaluer les mesures que nous prenons dans le cadre de nos activités quotidiennes.

J'aimerais maintenant parler des quatre principaux domaines dans lesquels nous avons jugé nécessaire de travailler de façon intensive, conformément aux principes et aux objectifs de Fonction publique 2000. Ces quatre domaines sont le service au public, la gestion des ressources humaines, la restructuration du travail et le travail avec la clientèle.

En vertu du premier, c'est-à-dire le service au public, nous rejoignons quotidiennement des milliers de Canadiens, soit parce qu'ils fréquentent nos aéroports soit parce qu'ils reçoivent l'aide de la Garde côtière, par exemple. Pour améliorer la qualité de nos services, nous avons d'abord mis sur pied un

[Text]

doing, first of all we have established a departmental service committee to try to handle those sorts of tasks that require assistance at the corporate level; a committee that can provide assistance to our managers and employees, doing quite extensive work on performance indicators, levels of service and methodology for client feedback. In a sense, we are developing tools that could help our various groups look at how they are delivering service to the public and where it could be enhanced.

We have also decided that, in a department as large and as diverse as Transport Canada, one recipe will not do. We have to find ways of encouraging the various groups within each part of Transport Canada to develop on their own ways in which they can enhance service to the public so that not only is it relevant to the service that they are giving but also there is commitment and ownership of the work being done, as opposed to a piece of paper that people read and then put aside.

We spent a lot of energy in that area in the first year, realizing that this is the first step in using this approach. Throughout the organization we now have pockets of excellence, groups that have taken this very seriously—whether it is in aviation, on the surface or in the Coast Guard. They are taking a lot of pride in the work that they are doing. In April of this year, we are bringing those pockets of excellence together to share and learn from each other and to radiate out to see how we can use their work as a basis, not only to showcase and motivate others but also to see how we can enlarge the circle and get some of the other divisions to begin to do this. Also, it will help us at the corporate level to decide what it is we need to change at the corporate level to assist them in being able to do the sorts of things that they have identified, or started to do, which are hindrances to being able to give a service that is relevant and involves the client in the decisions that relate to that service in a timely way, and so on.

We are showcasing these areas of excellence using these various groups. In other words, we are multiplying the ways by showcasing them, for example, with case studies in our departmental magazine, and so on. I could say a lot more on this topic, but I will leave it aside for now.

Le deuxième secteur qui nous préoccupait ou que nous avons ciblé, évidemment, c'est toute la question de la gestion de nos employés. Ceci touche, d'une part, la responsabilisation des employés de première ligne surtout, les surveillants de ces employés, comme l'a mentionné mon collègue du multiculturalisme. Et, d'autre part, le développement de nos ressources en terme de formation continue afin d'essayer d'établir une culture de formation continue plutôt que d'envoyer des gens à des cours une fois par deux ans et s'imaginer que le travail est fait.

Nous devons nous assurer que nos employés seront en possession de l'information nécessaire pour prendre les décisions intelligentes qu'ils doivent prendre et donc d'avoir des systèmes d'information qui sont accessibles à tous les employés et pas seulement des systèmes d'information qui sont accessibles aux gestionnaires mais en même temps qui nous permet-

[Traduction]

comité des services ministériels chargé d'exécuter des tâches nécessitant l'aide de l'administration centrale et d'assister nos gestionnaires et employés, par exemple sur le plan des indicateurs de rendement, des niveaux de service et de la méthode à suivre pour obtenir la rétroaction des clients. Dans un certain sens, nous sommes en train de mettre au point des instruments susceptibles d'aider nos divers groupes à chercher des moyens d'améliorer les services dispensés au public.

Nous avons également estimé qu'une seule et même recette ne suffisait pas dans un ministère aussi vaste et diversifié que Transports Canada. Nous devons trouver des moyens d'inciter les divers groupes de chacun des secteurs du ministère à trouver leur propre façon d'améliorer le service au public afin que les moyens choisis soient fonction des services fournis et à ce qu'il y ait également un engagement véritable de leur part au lieu que tout cela se limite à une feuille de papier qu'on se contente de lire et de ranger dans un tiroir.

Nous avons déployé beaucoup d'efforts sur ce plan au cours de la première année, en sachant bien qu'il s'agissait là de la première étape. Nous avons maintenant, dans l'ensemble du ministère, des groupes qui ont pris cet objectif très au sérieux, que ce soit dans le secteur de l'aviation, du transport de surface ou de la Garde côtière. Ils sont très fiers du travail qu'ils accomplissent. En avril de cette année, nous allons réunir ces groupes pour qu'ils échangent leurs expériences et pour que nous puissions voir comment nous pouvons nous servir de leurs résultats non seulement en les donnant en exemple aux autres, mais également en élargissant le cercle et en amenant d'autres divisions à prendre le même genre d'initiatives. Cela nous aidera aussi à établir si des changements s'imposent au niveau ministériel pour les aider à régler les problèmes qu'ils ont mis en lumière et qui les empêchent de fournir un service répondant parfaitement aux besoins et de faire participer le client aux prises de décisions concernant ce service.

Nous donnons en exemple les résultats obtenus par ces divers groupes. Autrement dit, nous les présentons comme les modèles à suivre chaque fois que nous en avons l'occasion, par exemple dans la revue de notre ministère. Je pourrais en dire beaucoup plus, mais je laisserai ce sujet de côté pour le moment.

The second subject that was of concern to us or that we had targeted was, obviously, the entire subject of managing our employees. This subject has to do, firstly, with empowering front-line employees and particularly their supervisors, as my colleague from Multiculturalism has said. Secondly, it has to do with the development of our resources, in terms of ongoing training; this means trying to establish ongoing culture and training, rather than sending people on courses once every two years and imagining that the job is done.

We must ensure that our employees will have the information they need to make the intelligent decisions required of them; this means having information systems that are accessible to all employees—not just to managers—but that can also be shared with our clients and partners.

[Text]

tent de les partager avec nos clients et les gens à avec qui nous travaillons.

Peut-être ce qui est plus important, c'est de se donner des nouveaux moyens d'impliquer le personnel dans les prises de décisions. On le fait de différentes manières et c'est quelque chose qui me fera plaisir de partager avec vous plus longuement pendant la période de question.

The third area that we focused on is work restructuring. As the chairman mentioned, he and I have been around. I have been in many federal departments. What has always struck me is that for all kinds of good reasons we keep adding structures, controls and systems that are extremely heavy. Sometimes you feel that you are crumbling under them in trying to make decisions. In fact, it takes more time to make decisions. If we do not restructure decision-making so that it is more timely, we will find ourselves channelling more and more of our resources into feeding the systems as opposed to serving the public or managing the programs that we have.

It also creates a situation where, in these difficult times, we keep on having more clients, more services to give, but we have less staff because of the reduction in staff and budgets. We know very well that the last thing that should go is the service to the public, so we have to find other ways—if I want to be very practical—to manage our affairs so that we can spend the greater part of our resources on serving the public and on dealing with our mission.

One of the things that we have done in that area is that we have established groups within the department to look at what we are doing. We are calling it not just streamlining but eliminating the busy work that does not add any value. As the Department of Multiculturalism, we have reviewed all of our delegation authorities in order to push to the maximum or to the front line the authority to make decisions.

We have started to do quite a lot of work in reducing the paper burden, because it is expensive and blurs very often accountability if you have too much. We are also trying to focus our people on reducing the time and energy that they use in making decisions. Therefore, on the management side, we are doing a number of things and we have results to demonstrate this. This is what we have tried to do in each one of these areas. It is not just input, because otherwise you are still talking about it five years later, trying to establish some end results that you can observe.

In the same area of work restructuring in transport, we are also doing some important things that relate to program delivery. To give you an example, we have completely restructured the way in which we manage our fleet in the Coast Guard, which has made it possible for us to decommission ten vessels that were our older vessels, and would have required a capital investment of \$400 million over the next eight to ten years. This has been done by way of close collaboration with our union and staff. It is our managers and our staff, working together, who have developed the restructuring plan. It is one, therefore, that is workable and is being implemented quite rapidly. Basically, we have gone to a completely different

[Traduction]

Perhaps the most important thing is that we develop new ways of involving employees in decision-making. We do this in various ways, and it is a topic I will be pleased to discuss with you at greater length during the question period.

Le troisième domaine sur lequel nous avons centré nos efforts est la restructuration du travail. Comme l'a dit le président, cela fait longtemps que nous sommes à Ottawa, lui et moi. J'ai travaillé dans de nombreux ministères fédéraux. J'ai été toujours frappée de voir que l'on ajoutait constamment des structures, des contrôles et des systèmes extrêmement lourds, pour toutes sortes de bonnes raisons. Vous avez parfois l'impression d'être écrasés par toute cette structure lorsque vous devez prendre des décisions. Il faut même plus de temps pour prendre des décisions. Si nous ne restructurons pas le processus décisionnel afin de le rendre plus efficace, nous canaliserons une bonne partie de nos ressources vers les systèmes plutôt que vers le public ou la gestion des programmes.

D'autre part, en cette période d'austérité, notre clientèle ne cesse d'augmenter, nous avons davantage de services à fournir, mais nous disposons de moins de personnel à cause de la réduction de nos effectifs et de nos budgets. Nous savons parfaitement que la dernière chose à réduire est le service au public et il faut donc trouver d'autres moyens pratiques de gérer nos affaires de façon à pouvoir consacrer la majeure partie des ressources au service au public et à la réalisation de notre mission.

Une des mesures que nous avons prises dans ce sens est l'établissement de plusieurs groupes chargés de nos divers secteurs d'activité. Il s'agit non seulement d'opérer une rationalisation, mais d'éliminer le travail inutile. Comme le ministère du Multiculturalisme, nous avons réexaminé l'ensemble de nos pouvoirs de délégation de façon à confier au maximum aux employés de première ligne le soin de prendre les décisions.

Nous avons également réduit la paperasserie dans une large mesure. La paperasserie coûte cher et, s'il y en a trop, elle empêche d'exercer un bon contrôle. Nous essayons également d'inciter notre personnel à réduire le temps et l'énergie qu'il consacre aux prises de décision. Sur le plan de la gestion, nous prenons donc diverses mesures qui donnent de bons résultats. Voilà ce que nous avons essayé de faire dans chacun de ces domaines. Il ne s'agit pas d'une simple contribution sans quoi cinq ans plus tard vous en êtes toujours à essayer de déterminer quels sont les objectifs observables à atteindre.

Toujours dans le cadre de la restructuration du travail, nous avons également pris d'importantes initiatives touchant la mise en oeuvre des programmes. A titre d'exemple, nous avons entièrement restructuré la façon dont nous gérons la flotte de la Garde côtière ce qui nous a permis de retirer du service nos dix navires les plus vieux dont la remise en état nous aurait coûté 400 millions de dollars au cours des huit à dix prochaines années. Nous l'avons fait en étroite collaboration avec notre syndicat et notre personnel. Ce sont nos gestionnaires qui ont établi le plan de restructuration en travaillant avec nos employés. Il s'agit donc d'un plan pratique qu'il est possible de mettre en oeuvre assez rapidement. En fait, nous avons adopté

[Text]

approach to staffing our vessels. Even a year ago we would have referred to "manning our vessels". Therefore, when we talk about work restructuring, this is an example of what we mean.

I have a second example in the area of aviation, where we are introducing and developing technology with the private sector which will enable us to put ourselves into the year 2000 with the aviation sector, the airlines, and so on, so that we will be ready to provide service to the airline industry that will exist in the next century. This will occur soon in terms of the aircraft that they are using. It is also a way of being able to manage our business differently, to do it with less staff than we have up to now, and to leap into this information age, which is right upon us now.

In terms of the work restructuring, we are doing that from many angles and we are doing it with our staff. We are using all kinds of mechanisms to accomplish this. But what we are imposing on senior management is the idea that there is no choice but to do it. We are allowing the people to come to those solutions. They are the technical people and the professionals. Given the right support, direction and motivation, it is amazing what people have been doing.

The fourth point, which I will be even more brief on, concerns working with stakeholders. Although it is the fourth point, it is not the least important. It also deals with the fact that we have agreed together that we need to work with stakeholders very differently in many areas, including the development of regulation. For example, at this stage I hope that you will seldom see Transport Canada go into pre-publication of a regulation without having done some extensive work with the stakeholders who will be affected by that regulation before it is pre-published. Therefore, when we get to the second level of publication, hopefully there will be little to be done; people will not be taken by surprise and all along they will have been able to give us tremendous assistance in introducing regulations that, while not imposing an extra burden on them, at the same time maintains the safety of the transportation system within Canada.

We do the same with respect to policies. We are constantly reminding ourselves of, and establishing new ways of, developing policies. The era of developing a policy paper and then bilaterally discussing it with 50, 60, or 100 different stakeholders just does not work because no one sees themselves in the final policy. More and more we are trying to bring all the stakeholders together at the same table. What we have done in the trucking industry—a very difficult one to deal with—is an example of that.

Finally, we are utilizing many mechanisms in introducing Public Service 2000. We are using departmental committees and senior management commitment and the demonstration of that commitment as an example. In my first year at Transport Canada I moved across the country, meeting in airport hangars and fire halls with over 10,000 of our 20,000 employees. The job is not finished, obviously, and I have to start over again right now because it has to be done constantly.

[Traduction]

une approche entièrement différente pour la dotation en personnel de nos navires. Il y a un an encore nous aurions employé pour cela une autre expression. Voilà notamment en quoi consiste la restructuration du travail.

J'aurais un autre exemple à vous citer, celui du secteur de l'aviation où nous mettons au point, en collaboration avec le secteur privé, une technologie qui nous permettra d'affronter l'an 2000. Nous devons travailler, avec le secteur de l'aviation, les compagnies aériennes, pour être en mesure de desservir ces dernières au cours du prochain siècle. Cette nouvelle technologie se reflétera bientôt dans le type d'appareils utilisés. Nous serons également en mesure de gérer le ministère différemment, avec moins de personnel que nous n'en avons maintenant et de plonger dans l'ère de l'information.

Nous procédons à la restructuration du travail sous de nombreux angles et en collaboration avec notre personnel. Pour ce faire, nous nous servons de toutes sortes de mécanismes. Nous faisons comprendre à la haute direction qu'il n'est pas possible de faire autrement. Nous laissons nos employés trouver des solutions. Ce sont des techniciens et des professionnels. Avec l'appui, la direction et la motivation voulus les gens arrivent à faire des choses étonnantes.

Le quatrième domaine, sur lequel je serai encore plus brève, est notre travail avec la clientèle. C'est la dernière question, mais non la moindre. Nous avons convenu de la nécessité de travailler de façon très différente avec la clientèle dans de nombreux secteurs dont l'établissement de la réglementation. Par exemple, j'espère que vous verrez rarement Transports Canada entreprendre la publication préliminaire d'un règlement sans avoir largement consulté les intervenants qui seront touchés par le règlement en question. Ainsi, quand le règlement sera promulgué, les gens ne seront pas pris par surprise, car ils auront pu, en cours de route, nous aider énormément à mettre au point des règlements qui ne leur imposeront pas un fardeau supplémentaire, mais qui assureront la sécurité des transports au Canada.

Nous faisons la même chose sur le plan des politiques. Nous cherchons de nouvelles façons de les élaborer. Il ne sert à rien de mettre au point une politique et d'en discuter, de façon bilatérale, avec 50, 60 ou 100 intervenants, comme cela se faisait jusqu'ici, étant donné que personne n'est satisfait du résultat final. Nous essayons de plus en plus de réunir tous les intervenants autour de la même table. C'est ce que nous avons fait notamment dans le secteur du camionnage, un secteur où il est très difficile d'intervenir.

Enfin, nous nous servons de nombreux mécanismes pour instaurer Fonction publique 2000. Par exemple, nous avons des comités ministériels et la haute direction s'est engagée clairement à atteindre les objectifs visés. Au cours de ma première année à Transports Canada, j'ai sillonné tout le pays pour rencontrer plus de 10 000 de nos 20 000 employés, dans des réunions tenues dans des hangars d'aéroport ou des postes de pompiers. Le travail n'est évidemment pas terminé et je vais devoir recommencer immédiatement étant donné que c'est à refaire constamment.

[Text]

We are using training and development as a key tool. Transport Canada has a culture of training on the professional side. Our personnel people have developed very good management courses for senior managers, middle managers and supervisors. We have completely revamped those courses to try to deal with the philosophy of Public Service 2000.

I, personally, meet with senior and mid-managers for three to four hours each course. Our senior management is present and they work with us through these courses in crafting the future. Claude Bernier is very central to that process.

In the Department of Transport there are thousands of supervisors across the country. There are captains of ships; there are people managing small establishments of Search and Rescue in isolated places. To try to bring together those thousands of supervisors, even in each provincial cities, is extremely expensive and impossible to do, except for a few occasions each year. We are now decentralizing our supervisory training program to bring it to where the people are, so that each year we can be in contact with a large number of our supervisors and return to them constantly. Training is a very important mechanism.

We are developing new information systems. We are trying to make it okay for our people to learn not only from each other in Transport Canada, but from each other in the federal government and in industry and other public sectors. We are trying to multiply those events so that it can be of assistance to us.

Finally, Transport Canada is a strong culture and we have decided that we want to build on that structure. We do not want to destroy it, to pretend that we will be introducing a new one. It is a good one and we need to build on what is there, to use the strength of our unions and the staff, who are highly professional people and who are committed to their jobs, and to work with them in preparing ourselves for the future, having realized that the future is now.

Le sénateur Bolduc: Madame Labelle, je voudrais vous poser une question qui est, peut-être, un peu terre-à-terre mais qui est dans la ligne de nos préoccupations depuis qu'on a commencé le travail sur Fonction publique 2000.

Vous avez 20 000 personnes qui travaillent chez-vous, c'est-à-dire, 10 pour cent à peu près de la Fonction publique fédérale. Je présume qu'au niveau des cadres supérieurs, s'il y en a 5 000 en tout, il doit y en avoir 500 chez-vous. En conséquence, qu'arrive-t-il suite aux fameuses coupures de 10 pour cent des cadres supérieurs? Cela veut dire environ 50 cadres supérieurs à votre ministère. Comment avez-vous fait pour passer à travers cela cette année?

Madame Labelle: Monsieur le Président, nous sommes une partie importante de la fonction publique fédérale. En terme de cadres de gestion, nous en avons beaucoup moins que ces 500 là au départ. Nous avançons rapidement à réduire de 12 pour cent les cadres qui, je pense, représentait 40 cadres de moins pour nous amener à 250. Nous n'avions pas beaucoup

[Traduction]

La formation et le perfectionnement constituent nos principaux outils. Transports Canada a pour politique de former ses professionnels. Nos responsables du personnel ont mis au point d'excellents cours de gestion à l'intention des cadres supérieurs et intermédiaires ainsi que des superviseurs. Nous les avons entièrement révisés de façon à ce qu'ils soient conformes à l'esprit de Fonction publique 2000.

Personnellement, je rencontre les cadres supérieurs et intermédiaires pendant trois à quatre heures, lors de chaque cours. La haute direction est présente et travaille avec nous à l'occasion de ces cours pour préparer l'avenir. Claude Bernier joue un rôle crucial dans ce processus.

Le ministère des Transports compte des milliers de superviseurs répartis dans l'ensemble du pays. Il s'agit des capitaines de navire, des personnes qui gèrent de petits établissements de recherche et de sauvetage dans les endroits isolés. Il serait extrêmement coûteux et impossible de réunir ces milliers de superviseurs, même dans la capitale de chaque province, et nous devons nous contenter de les regrouper quelques fois chaque année. Nous sommes en train de décentraliser notre programme de formation des gestionnaires de façon à l'offrir sur place afin que nous puissions rejoindre chaque année un grand nombre de nos superviseurs. La formation est un mécanisme très important.

Nous sommes en train d'élaborer de nouveaux systèmes d'information. Nous voulons permettre à nos employés d'échanger de l'information non seulement entre eux, mais également avec les autres ministères fédéraux ainsi que l'ensemble du secteur des Transports et des autres secteurs publics. Nous nous efforçons de multiplier les occasions d'échange d'information afin d'en tirer profit.

Enfin, Transports Canada est une structure solide que nous avons décidé de consolider. Nous ne voulons pas la détruire et la remplacer par une nouvelle. C'est une structure saine que nous voulons plutôt renforcer de façon à utiliser la force de nos syndicats ainsi que notre personnel, qui manifeste beaucoup de professionnalisme et de dévouement, pour préparer notre avenir en étant conscients que cet avenir commence immédiatement.

Senator Bolduc: Ms Labelle, I would like to ask you a question that may be a bit direct but that does correspond to the concerns we have had since we began to work on Public Service 2000.

You have 20,000 persons working in your Department, that is, approximately 10 per cent of the federal public service. I assume that, at the senior management level, if there are 5,000 senior managers altogether, there must be 500 in your Department. What is happening, then, as a result of these well-known 10-per-cent cuts in senior management? That means some 50 senior managers in your Department. How have you managed to get through that exercise this year?

Ms. Labelle: Mr Chairman, to begin with, although we account for a large part of the federal public service, in terms of senior managers we have far fewer than those 500. We are making rapid progress in reducing by 12 per cent the number of executives, which was reduced by 40, I think, to bring us down to 250. There were not many places at Transport

[Text]

d'endroits à Transport Canada où il y avait plus de trois niveaux. Ils étaient déjà là.

Là où nous avons plus que trois niveaux, nous en avons éliminé. Il ne reste qu'un secteur et on y travaille. Mais cela nous prend un peu plus de temps parce que cela n'aurait pas été très utile que de le faire rapidement. Cela aurait causé beaucoup de problèmes. Donc, nous sommes très avancés. Nous sommes prêts à rencontrer notre cible. Nous allons la rencontrer dans les délais qui avaient été prévus.

Le sénateur Bolduc: Ma question, madame Labelle, est celle-ci: mettons qu'il y a 40 cadres qui étaient en cause, qu'avez-vous fait avec ces 40 cadres? Les avez-vous envoyés à la Commission de la fonction publique?

Madame Labelle: Non, sénateur Bolduc. Il y en a un certain nombre qui était à quelques années de la retraite ou qui déjà était prêt à prendre leur retraite, donc, on les a encouragés s'ils étaient prêts à le faire. Nous avons éliminé les postes.

Ou encore, à mesure qu'un poste vacant se présentait à l'intérieur de Transport Canada, à ce moment-là, si nous avions d'autre cadres qui étaient en surplus et une de ces personnes avait la formation pour le remplir, on mettait cette personne-là dans ce poste-là, dans la mesure où c'était au même niveau.

Donc, nous nous sommes servis des instruments qu'on se sert normalement pour gérer. Ce n'est pas facile parce qu'un nombre de 12 pour cent est important pour nous. A ce jour, nous avons réussi à le faire.

You have been chairwoman of the Civil Service Commission, so you know the setup there. Prior to that you were in the Privy Council Office. You have been in various operational jobs and now you are with Transport Canada, as the head of Transport Canada. You will have a broader view of the civil service than perhaps some other Deputy Ministers.

How do you see the various roles of the Public Service Commission? As you know, the Auditor General indicated in his report that the responsibilities of the commission are inherently contradictory since it is supposed to defend the merit principle on the one side, defend the rights of employees on the other side, and respond to management needs for an efficient staffing process. We know that those three responsibilities have to be somewhere in the apparatus, but where exactly? Do you think that the Public Service Commission should keep the same role as it had before? Now that you are in a more objective position to look at it, and perhaps with experience, would you change a few things?

Mrs. Labelle: When I was in the Public Service Commission, I looked very carefully at what other countries were doing. I looked very carefully at what provincial governments had done—with a very open mind—because we knew it was time to revise the *Public Service Employment Act*; it had not been done and there were many aspects that required change.

After having been in the Department of Transport for 16 months, I am more convinced than ever, based on what I have

[Traduction]

Canada with more than three levels; those three levels were already in place.

Where there were more than three levels, we eliminated some of them. Only one sector remains, and we are working on it. However, it is taking us a little longer: doing it quickly would not have been very helpful to us and would have caused a lot of problems. So we have made a great deal of progress. We are prepared to meet our target. We are going to meet it within the deadlines set.

Senator Bolduc: Ms Labelle, my question is this. Let us say 40 executives are affected; what have you done with those 40 executives? Did you send them to the Public Service Commission?

Ms. Labelle: No, Senator Bolduc. Some of them were a few years away from their retirement or were already ready to retire, so if they were ready, we encouraged them to do that. We eliminated positions.

Or, when a vacant position became available at Transport Canada, if we then had other surplus executives and one of them had the training to fill the position, we appointed that person to the position, as long as it was at the same level.

So we used the tools we normally use in managing. It has not been easy, because 12 per cent is a large number for us. So far, we have managed.

Vous avez été la présidente de la Commission de la fonction publique. Vous connaissez donc bien la Fonction publique. Avant cela, vous étiez au bureau du Conseil privé. Vous avez rempli diverses fonctions opérationnelles et vous voilà maintenant sous-ministre de Transports Canada. Vous avez sans doute une perspective plus vaste de la Fonction publique que certains autres sous-ministres.

Comment voyez-vous les divers rôles de la Commission de la fonction publique? Comme vous le savez, le Vérificateur général a indiqué dans son rapport que la Commission assumait des responsabilités contradictoires. En effet, elle est censée défendre le principe du mérite d'une part, les droits des employés d'autre part et répondre aux besoins de la gestion en assurant un processus de dotation efficace. Nous savons que ces trois responsabilités se situent quelque part dans l'appareil bureaucratique, mais où exactement? Pensez-vous que la Commission de la fonction publique devrait conserver le même rôle qu'avant? Maintenant que vous pouvez juger la situation de façon plus objective et l'expérience aidant, apporteriez-vous certains changements?

Mme Labelle: Lorsque j'étais à la Commission de la fonction publique, j'ai étudié très attentivement ce que faisaient les autres pays. J'ai également examiné avec soin ce que les gouvernements provinciaux avaient fait—en gardant l'esprit ouvert—car nous savions qu'il était temps de réviser la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*; cela n'avait pas été fait et il y avait bien des choses à changer.

Maintenant que je suis au ministère des Transports depuis 16 mois, je suis convaincue plus que jamais, d'après ce que j'ai

[Text]

seen and what I am seeing now, that we need an institution like the Public Service Commission; that it needs to have the powers that are in the proposed bill. In other words, it has to be the guardian of merit at the entrance to the Public Service, and in promotion within the Public Service on the staffing side.

The reason is that somehow when this impartial function is abolished, where it has been abolished, if one looks at it very closely, it takes very little time for patronage to set back in. I do not only mean political patronage, but bureaucratic patronage. For expedience sake it should take over ensuring that the best people are brought in and are promoted.

The best-run Fortune 500 Companies also care very much about bringing in the best people, about measuring them in order to know they are the best people, and about promoting the best. I do not think it is something we want to do because we are in the public sector. It is something we want to do because it is good business practice. It is ensuring that the staff that we have and the staff who rise through the organization are of the quality required to deliver and to manage programs.

On that front, I am in full agreement with the proposal in the legislation that once someone has been promoted, there should be much less paper, measurement and appeal for the movement of those people at the same level. They have been measured and it has been demonstrated that they are the best to be promoted. After that, it would be an extra burden—and I am not sure that it would add a great deal of value—to continue to have a competition each time someone moves from one secretarial job to another secretarial job at the same level.

In terms of other aspects of the role that the Public Service Commission had, I wondered if perhaps it should be reduced to the role of an audit agency only. I have looked at other governments where the Public Service Commission has been used as an audit agency only and had no other central ways of ensuring that the weighted people are brought in and promoted in keeping with merit. Again, four years after somebody has been admitted, it is impossible or very difficult to try to trace that there has been favouritism.

Therefore, it still makes sense to me to have a central agency such as the commission carry the role that it does, especially as modified in the legislation. I make that statement after eleven and a half years as a Deputy Minister and being out of the commission and looking at it with without passion.

The other roles that the Public Service Commission are playing on the appeals side are complementary. Certainly the role that it carries under the training side is a useful one. I do not think it is in conflict. It could be done by another agency, but I do not think it is in conflict with the work that it has to carry from a legislative point of view on the merit side.

Senator Bolduc, I guess this is where I am today.

[Traduction]

vu, que nous avons besoin d'une institution comme la Commission de la fonction publique et que celle-ci a besoin des pouvoirs prévus dans le projet de loi. Autrement dit, la Commission doit veiller à l'application du principe du mérite tant sur le plan tant du recrutement que de l'avancement et de la dotation en personnel.

En effet, si cette fonction impartiale est abolie, le favoritisme ne tarde pas à s'installer. Je veux parler du favoritisme non seulement politique, mais bureaucratique. Il faut donc que la Commission veille à ce que les personnes les plus compétentes soient recrutées et obtiennent de l'avancement.

Les 500 meilleures entreprises cataloguées par Fortune prennent également grand soin à recruter les employés les plus compétents, à les évaluer pour s'assurer de leur compétence et à donner de l'avancement aux meilleurs. Si nous voulons en faire autant ce n'est pas parce que nous sommes dans le secteur public. C'est plutôt parce qu'il s'agit d'une bonne pratique commerciale. Nous devons veiller à ce que le personnel que nous possédons et qui gravit les échelons de l'organisation ait la compétence voulue pour mettre en oeuvre et gérer nos programmes.

Sur ce plan, je suis entièrement d'accord avec les dispositions du projet de loi prévoyant qu'une fois qu'un employé a obtenu de l'avancement, il devrait pouvoir être affecté à des postes de même niveau moyennant beaucoup moins de pape-rasserie, d'évaluation et de possibilités d'appel. L'employé a déjà été évalué et on a déjà démontré qu'il était le plus compétent. Ensuite, je ne pense pas qu'il soit très utile de tenir un concours chaque fois qu'il passera d'un emploi de bureau à un autre emploi de bureau du même niveau.

Quant aux autres aspects du rôle de la Commission de la fonction publique, je me suis demandée s'il serait souhaitable ou non d'en faire uniquement un organisme de contrôle. J'ai examiné la situation dans d'autres gouvernements où la Commission de la fonction publique est limitée à ce rôle et où elle ne dispose pas d'autre moyen de veiller à ce que le recrutement et l'avancement soient conformes au principe du mérite. Encore une fois, quatre ans après le recrutement d'un employé, il est impossible ou du moins très difficile d'établir s'il y a eu du favoritisme.

Par conséquent, je crois logique de confier ce rôle, surtout celui que prévoit le projet de loi, à un organisme central comme la Commission. Je n'hésite pas à l'affirmer après avoir été sous-ministre pendant onze ans et demi et en examinant la situation en toute objectivité étant donné que j'ai quitté la Commission.

Les autres fonctions que remplit la Commission de la fonction publique en ce qui concerne les appels sont complémentaires. La Commission joue également un rôle utile du point de vue de la formation. Je ne pense pas que ce soit contradictoire. Cette responsabilité pourrait être confiée à un autre organisme, mais je ne pense pas qu'elle entre en conflit avec le rôle que la Commission doit jouer du point de vue législatif en ce qui concerne l'application du principe du mérite.

Voilà où j'en suis aujourd'hui, sénateur Bolduc.

[Text]

Senator Kinsella: The witnesses might know that other witnesses who appeared before the committee raised the question of morale. Today we are fortunate in having the chief executive officer of a well established, or, might I say, a longer or older-established department in Transport Canada, and we have the chief executive officer of a new department.

On a scale of 1 to 10, how would you score the morale of the public servants who work in the Department of Transport and the Department of Multiculturalism and Citizenship?

Mrs. Labelle: I wish you had asked me a different question, because that one is important and difficult to answer.

In Transport Canada there are certain pockets, certain groups of people who are very busy doing their work. When there are certain decisions that are made that make it more difficult for them to do their work such as cutbacks, or not introducing technology as quickly as it is required to get the work done, of course there is some grumbling; yes, they are unhappy. However, generally they are people who do not have a morale problem. They roll up their sleeves, go at it and are periodically unhappy about some of the decisions that have to be made.

On the other hand, I am sure there are other parts of Transport Canada that have been hit constantly where some people suffer from fatigue and where perhaps they feel that life is more difficult, and that it is more difficult on a constant basis.

I would never dare try to take the temperature of Transport Canada and come to an average. The diversity is huge and people feel differently in different parts of it. My sense is that some of the work that we are doing on Public Service 2000 in terms of employees participating in decision making and being given more authority to do the work without always waiting for someone else is of great assistance in creating a better morale on the part of our staff throughout the organization; also shortening the time of making decisions so that they do not have to wait as long. They have the pressure of the client who wants the service tomorrow morning, yet they are waiting for the decisions to take place up and down through Treasury Board and back.

It is a difficult question, but it is very varied in terms of answer.

The Chairman: Would you excuse me, Senator Kinsella? I would like to ask a question. Is the morale amongst your troops worse since the last strike, or has it improved?

Mrs. Labelle: We have been following that situation closely. We have talked to our employees and our managers because it was quite worrisome. We were concerned about the work climate. Generally, in Transport Canada, we feel that the work climate was restored fairly quickly after the strike.

In a department such as ours, a strike results in battle fatigue because people work harder and longer hours. We have done surveys. On our staff, a very large proportion have to work overtime; there is no choice about it. In certain areas ser-

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Nous pourrions peut-être signaler aux témoins que les témoins qui les ont précédés ont soulevé la question du moral des employés. Nous avons la chance de recevoir aujourd'hui le sous-ministre d'un ministère bien établi, ou devrais-je dire établi de longue date, celui des Transports, ainsi que le sous-ministre d'un nouveau ministère.

Sur une échelle de 1 à 10, où situeriez-vous le moral des fonctionnaires à l'emploi du ministère des Transports et du ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté?

Mme Labelle: J'aurais préféré que vous me posiez une autre question étant donné que celle-ci est importante et qu'il est difficile d'y répondre.

A Transports Canada, nous avons certains groupes d'employés qui sont très occupés à remplir leurs fonctions. Il devient plus difficile pour eux de s'acquitter de leurs tâches lorsqu'on prend certaines décisions, par exemple lorsqu'on effectue des coupes ou que l'on ne met pas en place la technologie aussi rapidement qu'il le faudrait. Évidemment, cela les amène à protester. Mais en général, ces employés gardent un bon moral. Ils retroussent leurs manches, se mettent au travail même s'ils sont parfois insatisfaits de certaines décisions qu'il faut prendre.

D'un autre côté, il y a certainement d'autres groupes de Transports Canada qui ont été continuellement touchés par les restrictions. Certaines personnes se sentent fatiguées et on l'impression qu'on leur complique constamment la vie.

Je ne me risquerais jamais à tâter le pouls de Transports Canada pour vous donner une moyenne. Le moral varie d'un groupe à l'autre et les sentiments des employés sont très différents selon le secteur d'activité. J'ai l'impression que certaines initiatives que nous prenons dans le cadre de Fonction publique 2000 en permettant aux employés de participer aux prises de décision et en leur donnant plus d'autorité pour faire leur travail, afin qu'ils n'aient pas besoin d'attendre que quelqu'un d'autre leur donne le feu vert, contribueront largement à améliorer le moral de tout notre personnel. Cela devrait également accélérer les prises de décision si bien que les employés n'auront plus à attendre aussi longtemps. Le client veut obtenir le service pour le lendemain matin, mais ils doivent attendre que des décisions soient prises et qu'elles suivent toute la filière jusqu'au Conseil du Trésor, aller et retour.

C'est une question difficile, mais pour ce qui est de la réponse, c'est très variable.

Le président: Vous m'excuserez, sénateur Kinsella, mais je voudrais poser une question. Le moral de vos troupes a-t-il empiré depuis la dernière grève ou s'est-il amélioré?

Mme Labelle: Nous avons suivi la situation de très près. Nous avons parlé à nos employés et à nos gestionnaires car c'était assez inquiétant. Le climat de travail a beaucoup d'importance à nos yeux. Nous estimons, à Transports Canada, que le climat de travail s'est rétabli assez rapidement après la grève.

Dans un ministère comme le nôtre, une grève devient une lutte contre la fatigue étant donné que les employés doivent travailler plus fort et plus longtemps. Nous avons effectué des enquêtes. Une vaste proportion de notre personnel doit faire

[Text]

vice has to be delivered seven days a week and the numbers of people are less. There is probably more fatigue than a real morale problem in the sense of being dissatisfied.

Mrs. Gusella: Perhaps I will take a run at it from my perspective. As you noted, ours is a very new department. Like my colleague's department, right across the service there are a number of factors that affect morale. The strike was one of them. Other factors include plateauing as employees age, and the ongoing restraint program we have been working under now for some years.

Having said that, Public Service 2000 has provided a vehicle for doing a number of things that we have never been able to do before, such as opening up two-way communication. Full participation, the delegation, the accountability that goes with it all add to an employee's sense of contributing.

My observation over the years—and I have been in the public service 22-odd years—is that our employees get satisfaction in large part from the feeling that comes from the value of their work. I have been very impressed with the extent to which our employees have a sense of the importance of the work that they are doing. When working in a citizenship court they are in fact turning newcomers into new Canadians, and there is a tremendous sense of satisfaction from knowing that their work is important. That is one of the biggest morale boosters there is.

Similarly, in the multiculturalism program as they work with groups to assist newcomers to integrate into Canadian society, imparting the values of the society, it is a tremendous boost for their own morale. That is one of the key factors that I would say is in play.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, I would like to ask a fairly speculative question. I asked it once before of Dr. Zussman when he was here and perhaps I should address it to Deputy Minister Gusella. It centres on the issue of citizenship.

There is an important idea in personnel management in public administration that the employees, the public servants, are citizens of the country and are therefore stakeholders themselves in the enterprise of the public service, and indeed have a right to participate in government. All that flows from the *Civil Service Act* helps to remove barriers to that right of participation.

If that is true, then as a senior manager, as a CEO, when you look at the literature in personnel management, whether in terms of the importance of morale, the productivity, et cetera, for whatever goal you have in mind, are you concerned that an exercise like PS 2000 might get a little bit blind-sided by exciting things that happen at IBM or General Motors? There, unless we are dealing with a unionized company, the worker is working for the company and its objectives in a different way. He is not a stakeholder in the same way. Do you believe that there is an inherent right of a citizen in the public service, whether it be provincial or federal, to manage in a very different way because of his or her citizenship status?

[Traduction]

des heures supplémentaires. Il n'a pas le choix. Dans certains secteurs, il faut assurer le service sept jours sur sept avec moins de gens. La situation est sans doute davantage due à un excès de fatigue qu'à un mauvais moral ou à du véritable mécontentement.

Mme Gusella: Je pourrais peut-être vous parler de la situation dans mon ministère. Comme vous l'avez mentionné, notre ministère est de création récente. Comme dans celui de ma collègue, il y a plusieurs facteurs qui se répercutent sur le moral des employés. La grève en faisait partie. Il y a également le fait qu'en vieillissant les employés atteignent un plateau et que nous avons un programme d'austérité depuis plusieurs années.

Cela dit, Fonction publique 2000 nous permet de faire plusieurs choses et notamment d'entamer un dialogue comme cela n'avait pas encore été possible. La pleine participation, la délégation, la responsabilisation sont autant de facteurs qui donnent à l'employé le sentiment d'être utile.

J'ai constaté au cours des années, et je suis à la Fonction publique depuis 22 ans, que nos employés tirent surtout satisfaction du sentiment de faire un travail utile. J'ai été très impressionnée par l'importance que nos employés attachent à leur travail. Ceux qui travaillent à la cour de la citoyenneté transforment les nouveaux arrivants en nouveaux Canadiens et ils tirent énormément de satisfaction à l'idée de faire un travail important. C'est l'un des facteurs qui contribuent le plus à remonter le moral des troupes.

Du côté du multiculturalisme, nos employés aident les immigrants à s'intégrer dans la société canadienne et à adopter les valeurs de cette société, en collaboration avec divers groupes, ce qui est également très stimulant pour eux. C'est l'un des principaux facteurs qui contribuent à créer un bon moral.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, je voudrais poser une question assez hypothétique. Je l'ai déjà posée à M. Zussman lorsqu'il est venu et peut-être devrais-je également l'adresser à M^{me} Gusella. C'est au sujet de la citoyenneté.

Dans le domaine de la gestion du personnel à la Fonction publique, on estime maintenant que les employés, les fonctionnaires, sont des citoyens du pays et ont donc eux-mêmes des intérêts dans l'entreprise que constitue la Fonction publique. Cela leur confère même le droit de participer au gouvernement. Tout cela découle du fait que la *Loi sur la Fonction publique* contribue à supprimer les obstacles qui les empêchent d'exercer ce droit de participer.

Si c'est vrai, en tant que haut fonctionnaire, en tant que chef de la direction, lorsque vous lisez les publications sur la gestion du personnel où l'on souligne à quel point le moral des employés, la productivité, etc., sont importants pour atteindre les objectifs visés, ne pensez-vous pas que FP 2000 risque de se laisser aveugler par les choses passionnantes qui se passent chez IBM ou General Motors? A moins que l'entreprise ne soit syndiquée, le travailleur travaille pour la compagnie et il cherche à atteindre ses objectifs de façon différente. Il n'a pas les mêmes intérêts dans l'entreprise. Estimez-vous qu'un citoyen de la Fonction publique provinciale ou fédérale a le droit d'être administré de façon très différente du fait de se citoyenneté?

[Text]

Mrs. Gusella: That is a very difficult question. Let me just make two comments in an attempt to answer the question. The first is that among the many accountabilities that I feel that I have as a deputy minister, one of those accountabilities is to my own employees. That stems, I think, in large part from the fact that this is the public service and that those employees are the taxpayers of this country. I think that certainly has a bearing on how I view my role.

The second thing is that it is certainly a concern that if employees in the public service begin to compare themselves with their counterparts in the private sector, in many ways their roles cannot be as exciting or as glamorous or as glitzy because of the different natures of the two organizations.

However, I come back to the point I made in answer to the other question. I have observed the very strong sense of public interest that exists in public service employees. It is a deeply-held value in the public service that people are acting in the public interest and are contributing in a very real and everyday sense to building this country. I know that sounds like an overstatement, perhaps, but it is something I have observed over the years. It is something totally intangible, but it is something very real, I think, to public servants.

Senator Kinsella: I would like to go into another area, but I do not want to take too much of the committee's time.

The Chairman: Very well.

Senator Kinsella: The area I would like to go into now, Mr. Chairman, is I am really interested in learning and having the committee hear how the Department of Multiculturalism and Citizenship, in particular, was able to have input into the elaboration of the White Paper on PS 2000. I am interested in how well the White Paper reflects the objectives of the *Canadian Multiculturalism Act*, and in particular section (3)(2)(a) that requires all federal institutions to ensure that Canadians of all origins have an equal opportunity to obtain employment and advancement in those institutions and, (b), promote policy programs and practices that enhance the ability of individuals and communities, et cetera. This question deals not only with the multiculturalism dynamic, but also with the policy of government on employment equity in general and the enhancement of the participation of Canadian women. How have those concerns been built into the elaboration of the White Paper, and what flows from that?

Mrs. Gusella: First let me say that many of the work groups that were headed by deputy ministers in the early stages of Public Service 2000 had contributors from the Department of Multiculturalism and Citizenship. Of course, that department did not exist as such then because it was only proclaimed on April 21, but the antecedent portions of it, if you will. Those people, with support from the department, were able to input into those various working groups.

The second point I would make is that, through ongoing consultation in the development of the White Paper, you will know that the department has many commitments with respect to employment equity, and in fact that was one of the priorities identified in the White Paper.

[Traduction]

Mme Gusella: C'est une question à laquelle il est très difficile de répondre. Je vais essayer de le faire en faisant simplement valoir deux choses. Premièrement, parmi les nombreuses responsabilités que j'assume en tant que sous-ministre, j'ai des responsabilités envers mes propres employés. Cela découle surtout du fait qu'il s'agit de la Fonction publique et que ces employés sont des contribuables du pays. Cela se répercute certainement sur la façon dont je conçois mon rôle.

Deuxièmement, si les employés de la Fonction publique commencent à se comparer avec leurs collègues du secteur privé, leur situation ne leur paraîtra peut-être pas aussi intéressante ou avantageuse étant donné le caractère différent des deux types d'organisation.

J'en reviens toutefois à ce que j'ai dit en réponse à l'autre question. J'ai remarqué que les fonctionnaires se soucient énormément de l'intérêt public. Le personnel de la Fonction publique a le sentiment d'agir dans l'intérêt du public et de contribuer de façon très concrète à l'édification de notre pays. Cela peut sembler exagéré, mais c'est ce que j'ai constaté au cours des années. Évidemment, c'est une chose qu'il n'est pas possible de mesurer, mais c'est un sentiment bien réel chez les fonctionnaires.

Le sénateur Kinsella: Je voudrais aborder une autre question, mais je ne voudrais pas abuser du temps du comité.

Le président: Très bien.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, j'aimerais savoir comment le ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté a pu participer à l'élaboration du Livre blanc sur Fonction publique 2000. J'aimerais savoir dans quelle mesure ce Livre blanc reflète les objectifs de la *Loi sur le multiculturalisme canadien* et plus particulièrement l'alinéa 3(2)a) de cette Loi qui exige que toutes les institutions fédérales assurent aux Canadiens de toutes origines des chances égales pour obtenir un emploi et de l'avancement dans ces institutions et b) favorise des programmes et pratiques propres à améliorer les capacités des individus et des communautés. Cette question porte non seulement sur le multiculturalisme comme tel, mais également sur la politique du gouvernement quant à l'équité en matière d'emploi en général et l'accroissement de la participation des femmes canadiennes. Comment a-t-on tenu compte de ces objectifs pour élaborer le Livre blanc et quel en est le résultat?

Mme Gusella: Tout d'abord, je vous répondrai que des représentants du ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté ont participé à la plupart des groupes de travail qui ont participé à l'élaboration de Fonction publique 2000 sous la direction de sous-ministres. Le ministère n'existait évidemment pas encore comme tel étant donné qu'il n'a été créé officiellement que le 21 avril, mais disons qu'il s'agissait des éléments qui l'ont précédé. Ces personnes ont pu, avec l'aide du ministère, participer à ces divers groupes de travail.

J'ajouterai qu'au cours de ces consultations concernant l'élaboration du Livre blanc, le Ministère a pris de nombreux engagements en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi et qu'il s'agissait effectivement d'une des priorités énoncées dans le Livre blanc.

[Text]

There were, in fact, four commitments made in the White Paper. The first was that the government's policy in support of employment equity is to be actively upheld by all managers, and that understanding and respect for diversity are to be maintained in serving the public and in the workplace. There are four definite commitments coming out of the White Paper with respect to employment equity, both as to service to the public with respect to our diverse clientele and also the importance of representation within the public service so that our policies as they are being developed are responsive and representative. There was that two-pronged approach.

Mrs. Labelle: I fully agree, Mr. Chairman. I think, having been involved in the development of the White Paper, there were two specific areas that were driving us in terms of employment equity. One was that in order to provide a service to a multicultural society, to a society that has two genders, to a society that has Aboriginal people, that has disabled people, we needed to have a public service that was fully capable of understanding, and therefore reflecting in their service, these very diverse aspects.

There was the service to the public aspect, and there was also the question of ensuring that the Public Service of Canada has the best talent, and that the best talent is in all of these groups in addition to the main group in society that is normally part of a senior aspect of either the private or the public sector. These two were very important.

The Chairman: I am sorry to interrupt, Senator Kinsella, but Senator Oliver has to go to the Constitution committee, and he would like to ask a few questions. Then we will come back to you, Senator Kinsella.

Senator Oliver: Thank you very much. I apologize for coming late and having to go early. I also have a special interest in visible minorities, and Madam Labelle will recall that when I was a member of the Advisory Committee to the President of the Treasury Board on Visible Minorities, she appeared before us then and gave, as usual, a very excellent presentation.

My question is to Madame Gusella about her sixth objective found on page 11 of her report. You say there that in relation to the implementation of PS 2000, you have a special interest in fostering an understanding of today's Canadian cultural diversity. You had indicated previously that there were 693 employees involved in the move. My first question is: How many of those employees were visible minorities?

My second question comes from page 12 of your report, where you talk about the work that you are doing in cooperation with other departments, and the similar work that you are doing with other federal departments, which you mention in the fifth line from the bottom. My question is: What specifically is the similar work that is being done?

Mrs. Gusella: Senator, on the first question, I gather Mr. Loisele released some new figures last evening on employment equity in the public service generally. In the case of our department, we have a representation of 8.2 per cent visible minorities. As you know, that compares to a public service

[Traduction]

En fait, le Livre blanc prend quatre engagements. Premièrement, tous les gestionnaires doivent promouvoir activement la politique gouvernementale d'équité en matière d'emploi et l'on doit faire preuve de compréhension et de respect pour les divers groupes minoritaires en servant le public et dans le milieu de travail. Quatre engagements découlent du Livre blanc en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi tant en ce qui concerne le service au public et à nos diverses clientèles que pour ce qui est de l'importance de la représentation des divers groupes à la Fonction publique de façon à ce que nos politiques répondent aux besoins. On prévoit donc d'agir sur ces deux fronts.

Mme Labelle: Je suis entièrement d'accord, monsieur le président. Ayant participé moi-même à l'élaboration du Livre blanc, je pense que nous avons examiné l'équité en matière d'emploi en fonction de deux critères. D'une part, pour desservir une société multiculturelle, composée d'hommes et de femmes, d'autochtones et de personnes handicapées, nous avons besoin d'une fonction publique capable de bien comprendre et, par conséquent, de desservir ces divers groupes.

D'une part, il faut desservir le public, mais il faut aussi veiller à ce que la Fonction publique canadienne dispose d'employés très compétents faisant partie de chacun de ces groupes en plus du groupe normalement majoritaire dans le secteur privé ou le secteur public. Ce sont là deux éléments très importants.

Le président: Je regrette de vous interrompre, sénateur Kinsella, mais le sénateur Oliver doit se rendre au Comité de la Constitution et il voudrait poser quelques questions. Je vous redonnerai la parole après, sénateur Kinsella.

Le sénateur Oliver: Merci beaucoup. Excusez-moi d'être arrivé tard et de devoir partir plus tôt. Je m'intéresse particulièrement aux minorités visibles moi aussi, et, comme M^{me} Labelle s'en souviendra, lorsque j'étais membre du Comité consultatif du Président du Conseil du Trésor sur les minorités visibles, elle a comparu devant nous et nous a fait, comme à son habitude, un excellent exposé.

Ma question s'adresse à M^{me} Gusella et porte sur le sixième objectif qui est énoncé à la page 11 de son mémoire. Vous dites, en ce qui concerne la mise en oeuvre de FP 2000, que vous cherchez particulièrement à favoriser une meilleure compréhension de la diversité culturelle actuelle du Canada. Avant cela, vous avez dit que 693 employés étaient touchés par les changements. Ma première question est la suivante: Combien de ces employés font partie de minorités visibles?

Ma deuxième question porte sur la page 12 de votre mémoire où vous parlez du travail que vous accomplissez en collaboration avec d'autres ministères et des projets semblables entrepris par d'autres ministères fédéraux. Je voudrais savoir en quoi consiste exactement les projets dont vous parlez?

Mme Gusella: Sénateur, pour répondre à votre première question, je crois que M. Loisele a publié, hier soir, des nouveaux chiffres concernant l'équité en matière d'emploi dans la Fonction publique en général. Dans le cas de notre ministère, 8,2 p. 100 de nos employés appartiennent à une minorité visi-

[Text]

level as announced yesterday of about 3.5 per cent. That is the first part of the question.

The second part is that we have made a commitment and a very strong effort to introduce cross-cultural understanding workshops throughout the department. Over 350 managers and supervisors were given 15 sessions altogether in cross-cultural understanding, but also with emphasis on employment equity and multiculturalism so that they could better discharge their responsibilities as managers and supervisors.

Added to that, we had an ongoing training package which trained over 500 of our employees in our regional offices, again in 20 sessions, so we had about 500 people in total who attended. These included citizenship court judges, officers, managers and support staff. We have continued that effort.

We also have worked closely with the Centre for Management Development, through their Management of Diversity workshop that they offer. Of course we continually work with the many organizations and associations that I mentioned, such as the Canadian Labour Congress, to help them organize and mount special training materials for, for example, shop stewards, in this instance, but generally, extensively throughout the country, through our grants and contributions program.

Senator Oliver: That was a \$400,000 program, so that was really extensive.

Mrs. Gusella: Yes.

Senator Oliver: Thank you very much.

Senator Kinsella: Most of the committee members would be interested in getting a reaction from two live deputy ministers on the issue of PS 2000 going in the direction of devolving more authority to the deputy ministers, from whence you would delegate out authority. Considering the already challenging roles you play with respect to accountability to your minister, to the Prime Minister, to your employees, and now having that much more responsibility, as a deputy head what are your thoughts on that?

Mrs. Labelle: I would be pleased, Mr. Chairman, to try to answer that. I think there is a rightful place for some of the decisions to be taken in a collective way by an institution like the Treasury Board. I would like to preface my statement with that remark. However, in my opinion, there are times—for example, with respect to huge Crown projects—when having peer review in terms of ministers, where a strong challenge function is important.

More specifically, in terms of your question concerning deputy ministers, it does not add more work for me as a deputy minister to have the authority within the department to make final decisions on particular aspects of delivery of our programs. Whenever you have to seek a final authority outside of the department, you still have to put your stamp on that decision and make sure that whatever it is that you recommend through your minister to a Treasury Board committee is what you can live with, is the best option, and is the best solution

[Traduction]

ble. Comme vous le savez, le pourcentage pour l'ensemble de la Fonction publique est d'environ 3,5 p. 100 tel qu'on l'a annoncé hier. Voilà pour la première partie de votre question.

Pour ce qui est de la deuxième partie, nous nous sommes engagés à instaurer, à l'échelle de tout le ministère, des ateliers visant à favoriser la compréhension interculturelle et nous avons déployé des efforts énergiques en ce sens. Plus de 350 gestionnaires et superviseurs ont participé à 15 ateliers de ce genre qui mettaient également l'accent sur l'équité en matière d'emploi et le multiculturalisme de façon à ce qu'ils puissent mieux s'acquitter de leurs responsabilités.

De plus, nous avons un programme de formation permanent dont se sont prévalus plus de 500 employés de nos bureaux régionaux, dans le cadre de 20 ateliers. Les participants étaient notamment des juges et des agents de la cour de citoyenneté, des gestionnaires et du personnel de soutien. Nous avons poursuivi cet effort.

D'autre part, nous avons travaillé en collaboration étroite avec le Centre canadien de gestion dans le cadre des ateliers sur la gestion de la diversité qu'il offre. Bien entendu, nous travaillons continuellement avec de nombreux organismes et associations que j'ai déjà mentionnés, comme le Congrès du travail du Canada, pour les aider à préparer des programmes de formation spéciaux à l'intention par exemple dans ce cas des délégués syndicaux, mais cela à l'échelle de tout le pays, grâce à notre programme de subventions et de contributions.

Le sénateur Oliver: Il s'agissait d'un programme d'une valeur de 400 000 \$. C'était donc une initiative importante.

Mme Gusella: En effet.

Le sénateur Oliver: Merci beaucoup.

Le sénateur Kinsella: La plupart des membres du comité aimeraient savoir ce que les deux sous-ministres pensent des pouvoirs accrus qui sont confiés aux sous-ministres et de la question de la délégation en général. Étant donné les comptes que vous devez déjà rendre à votre ministre, au premier ministre et à vos employés, que pensez-vous de ces responsabilités supplémentaires qui vous sont confiées?

Mme Labelle: Monsieur le président, je vais répondre à cette question avec plaisir. À mon avis, une institution comme le Conseil du Trésor est l'endroit tout indiqué pour prendre certaines décisions collectives. Mais d'abord, je dois vous dire qu'à mon avis, pour certains projets de l'État de très grande envergure, il est important qu'ils soient examinés par les autres membres du cabinet.

Pour répondre à votre question concernant les sous-ministres, le fait d'avoir le pouvoir de prendre la décision finale sur certains aspects de la mise en oeuvre de nos programmes n'alourdit pas ma charge de travail. Quand vous devez demander une autorisation à l'extérieur de votre ministère, vous devez quand même vous assurer au préalable que les mesures que vous recommandez, par l'entremise de votre ministre, à un comité du Conseil du Trésor, représentent la meilleure solution. Pour ce qui est de la quantité de travail, elle est la même

[Text]

being proposed. In terms of the amount of work, you still have it, whether you pass it on to others or whether it stops with your minister, with yourself, or with yourself delegated.

If it stops with yourself delegated, as in most instances it should be, then what you have to make sure is that you have a set of essential policies, that you have a framework for decision-making so that the person who is left with the accountability at a different level to make the decision knows what the essential conditions are—there are always essential conditions—that they have the information, and that the whole system has the information. This is where technology comes into play. There must also be some regular reporting in terms of stewardship of how the delegated authority has been handled and used. As a deputy—

Senator Kinsella: Just on that very point: Concomitant with that, do you think that in given departments, the deputy heads will therefore have to require that more program evaluation be conducted than is currently the practice, not simply to protect themselves, but indeed to enhance that overview of the stewardship that is given there? I will just add a little supplementary to that: PS 2000 is recommending that the ceiling on votes increase from \$5 to \$100 million for grants, contributions and operations, and up to \$250 million in capital projects, where right now the amount for program evaluations is a very small amount. I am thinking of that overview, without program evaluations being increased, as a matter of government policy.

Mrs. Labelle: I think you are talking about a very important piece of accountability, whether the buck stops with you or with someone else. However, in any kind of department, no matter how big or small, to me you have three levels: One is ensuring that you have the right policies in place, that they are simple, that they are essential, and that there are not too many. Nobody will ever know what they are if you have got volumes and volumes of such policies. You have to have that essential policy, that front-end, clear, simple, well-communicated direction.

As work takes place, you need to have an information system so that you know at all times how much money has been committed, how much money has been spent and so on; an information system that allows all levels—including the department, but certainly the deputy minister—to know where we are, as well as having a regular reporting system and stewardship.

After that, of course, you need a strong evaluation and audit program that is well targeted. That is your insurance policy at the end that allows you also to report periodically in a substantial way on each of your major programs. I agree completely, Mr. Chairman.

Senator Stewart: Mr. Chairman, it is very difficult to get down to specifics. We are dealing here with a very high level of generalities. I do not want the witnesses to misunderstand me, but what one is likely to hear and what I would be providing if I were in their chairs would be acceptable generalities. I will not use the words “politically correct generalities”, but it is almost inevitable. Let us understand that. I think that this is

[Traduction]

que vous laissiez d'autres décider à votre place ou que la responsabilité de la décision incombe à votre ministre, à vous-même ou qu'elle vous soit déléguée.

Si le pouvoir de décider vous est délégué, comme c'est généralement le cas, vous devez veiller à disposer d'une série de politiques de base, d'un cadre décisionnel de façon à ce que la personne qui devra rendre des comptes à un niveau différent sache bien quelles sont les conditions essentielles à remplir—car il y a toujours des conditions essentielles—qu'elle dispose des renseignements voulus de même que tous les autres gestionnaires. C'est là que la technologie entre en jeu. Il faut également prévoir un système de rapports périodiques permettant de contrôler la façon dont les pouvoirs délégués ont été utilisés. En tant que sous-ministre . . .

Le sénateur Kinsella: A ce propos, pensez-vous que, dans certains ministères, le sous-ministre devra donc exiger que l'on évalue davantage les programmes qu'on ne le fait à l'heure actuelle, non seulement pour se protéger, mais pour exercer un meilleur contrôle sur la délégation prévue ici? Je vais également ajouter un bref commentaire. FP 2000 recommande que le plafond des crédits soit porté de 5 à 100 millions de dollars pour les subventions, contributions et opérations et jusqu'à 250 millions de dollars pour les projets d'immobilisation alors qu'à l'heure actuelle le montant prévu pour l'évaluation des programmes est très faible. On prévoit donc un contrôle sans augmenter le budget de l'évaluation des programmes.

Mme Labelle: Il s'agit là d'un élément très important de la reddition de comptes, que les responsabilités vous incombent ou qu'elles incombent à quelqu'un d'autre. Néanmoins, dans n'importe quel ministère grand ou petit, le contrôle s'exerce à trois niveaux. D'une part, il faut s'assurer que les bonnes politiques sont en place, qu'elles sont simples, essentielles et qu'elles ne sont pas trop nombreuses. S'il y en a trop, personne ne les connaîtra. Vous devez avoir une politique essentielle indiquant de façon claire et directe la voie à suivre.

Vous avez également besoin d'un système d'information de façon à savoir en tout temps quelles sommes ont été engagées, combien d'argent vous avez dépensé, etc. Ce système d'information doit permettre à tous les niveaux, y compris celui qui assure la mise en oeuvre des programmes, mais en tout cas au sous-ministre, de savoir où l'on en est et il faut également un système de rapports périodiques et de contrôle.

Ensuite, vous avez évidemment besoin d'un bon programme d'évaluation et de vérification. Ce programme doit être bien ciblé. Il s'agit de votre police d'assurance et cela vous permet également de présenter des rapports périodiques sur chacun de vos principaux programmes. Je suis entièrement d'accord, monsieur le président.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, il est très difficile d'entrer dans les détails. Nous discutons ici de considérations très générales. Je ne voudrais pas que nos témoins se méprennent sur le sens de mes paroles. Néanmoins, il est probable qu'elles vont se contenter de généralités, comme je le ferais à leur place. Je ne parlerai pas de «généralités conformes à la nouvelle orthodoxie politique», mais c'est presque inévitable. Il faut bien le comprendre. C'est sans doute plus vrai dans

[Text]

truer in the case of Mrs. Gusella than of course Mrs. Labelle because of the different work of their departments.

Senator Kinsella preempted part of the question I intended to ask. We heard about empowering the front line. That immediately brings to my mind a military picture. I guess it is accurate to say there are two basic types of military organization. One is the old-fashioned army style of the infantry with support. On the other hand, you have the guerrilla operation where the person who is carrying the weapon makes many of the decisions. It is not formation battle as in the olden days.

I get the impression that Public Service 2000 is moving toward the second model, so I ask this question directly of the Deputy Minister of Transport because this is a large, well-established department. How many of the people out there on the front line actually make considerable decisions? What I mean by an "inconsiderable" decision is the kind of decision made by a postal clerk or a bank teller dealing with the ordinary customer in the bank. These are routine decisions. They are very important, but I do not think that they involve much in the way of decision-making powers.

Obviously the people in Search and Rescue make decisions. But to what extent is your operation, your far-flung battle line, commissioned or given over to people who actually have to make considerable decisions?

Mrs. Labelle: Could I give you perhaps three examples? My first example will be the captains and crews of the icebreakers in last year's ice conditions in the Atlantic, when a number of vessels which were not ours became encircled with ice. At that time, the crews of the icebreakers made the decisions they had to make. They decided whether they would launch themselves into those ice-infested waters, with the possibility of their being caught for a while. They made those decisions. However, they are the people who have been assigned to that task, and they do it. I am speaking here of a search and rescue situation in very difficult seas where you have to decide whether you will risk the lives on your search and rescue ship and helicopters and so on, to try to save the lives of others. They make those decisions. I wish so often, that every day, on the front pages of newspapers, we could tell those stories of the thousands of Canadians who are saved because our people take very big risks to their personal lives in their work.

Another example that springs to mind is the air traffic controller. Nobody is giving him any directions. An airport manager, every minute of the day, makes unbelievably important decisions depending on what happens.

Senator Stewart: I think you have told us, and we understand: You are saying that Public Service 2000 will give these people more power to make considerably more decisions than previously was the case?

Mrs. Labelle: What I am saying is that, with respect to those individuals, we are playing at the margin. We are playing more with things like getting the regional team to make

[Traduction]

le cas de M^{me} Gusella que dans celui de M^{me} Labelle étant donné que les deux ministères remplissent des fonctions différentes.

Le sénateur Kinsella a déjà posé une partie de la question que je voulais formuler. On a parlé de l'habilitation des gestionnaires de première ligne. Cela me fait aussitôt penser à l'organisation militaire. On peut dire, je crois, qu'il existe deux types fondamentaux d'organisations militaires. Il y a d'une part le modèle traditionnel composé de l'infanterie et des services de soutien. Mais vous avez également le modèle de la guérilla où celui qui porte l'arme prend la plupart des décisions. Cela n'a rien à voir avec la bataille en formation de l'ancien temps.

J'ai l'impression que Fonction publique 2000 s'oriente vers le second modèle. Je pose donc directement la question au sous-ministre des Transports étant donné qu'il s'agit d'un grand ministère bien établi. Parmi vos gestionnaires de première ligne, combien y en a-t-il qui prennent des décisions importantes? Je ne considère pas comme une décision importante celle que prend un commis des Postes ou le caissier d'une banque qui a affaire avec un client ordinaire. Il s'agit de décisions courantes, certes très importantes, mais qui ne requièrent pas de grands pouvoirs décisionnels.

Les personnes affectées à la recherche et au sauvetage prennent évidemment des décisions. Mais dans quelle mesure vos opérations de première ligne sont-elles confiées à des personnes qui doivent prendre des décisions d'une importance considérable?

Mme Labelle: Pourrais-je vous citer trois exemples? Prenons d'abord le cas du capitaine et de l'équipage d'un brise-glace qui, l'année dernière, ont dû venir en aide à plusieurs navires qui avaient été encerclés par les glaces. L'équipage du brise-glace a pris les décisions qui s'imposaient alors. Il a décidé s'il devait affronter les eaux envahies par les glaces au risque de se faire prendre lui-même pendant un certain temps. C'est lui qui a pris ces décisions. Mais telles sont les personnes à qui nous avons confié la tâche et qui l'exécutent. Je vous parle ici du cas des opérations de recherche et de sauvetage, quand la mer est très mauvaise, où vous devez décider s'il y a lieu de risquer la vie de l'équipage de vos navires de recherche et de sauvetage ou de vos hélicoptères pour tenter de sauver d'autres gens. Les employés de notre ministère ont à prendre ces décisions. J'aimerais énormément que nous puissions tous les jours raconter en première page des journaux, l'histoire du sauvetage de milliers de Canadiens que nos employés ont sauvés au péril de leur propre vie.

Un autre exemple est celui du contrôleur de la circulation aérienne. Personne ne lui donne d'instructions. A chaque instant, un directeur d'aéroport prend des décisions d'une importance considérable, en fonction des événements.

Le sénateur Stewart: Nous comprenons ce que vous voulez dire. En fait, vous dites que Fonction publique 2000 va confier à ces personnes davantage de pouvoirs qu'avant pour prendre un nombre accru de décisions?

Mme Labelle: Je veux dire que, dans leur cas, c'est l'équipe régionale qui prendra les décisions pour ce qui est de répartir

[Text]

decisions in terms of a fair amount of allocation of their budget, based on what they see as the priorities to better manage their functions, to better serve the public.

Senator Stewart: In your examples, you were talking about what I would call operational decisions. You are now shifting to talk about administrative decision at a regional level.

Mrs. Labelle: Yes, as an example of where we are enhancing.

There is also another kind of "responsabilisation"—because I think the word 'empowerment' has been somewhat overused, and I cannot find the right translation in English of "responsabilisation". Let me give you an example:

Before a new aircraft is put on the market in Canada, Transport Canada's inspectors are working throughout the manufacturing of the aircraft to ensure that we can put a stamp of safety approval on that aircraft as it leaves Canadair or any other company. The company had planned to have a particular critical path. Suddenly this changes; they need to deliver the aircraft two months in advance, otherwise they will lose the order. Immediately, it means that our inspectors have to change their work. They have to decide whether they will work 18 hours a day, and seven days a week for whatever time is needed in order to support that company but also to ensure that safety is first, and secondly, in order not to damage the chance that this company has of selling that aircraft.

I think we want to increasingly advance to a point where those teams who are delivering do not need to ask a whole lot of people in line, is it okay if I do that, and then have to wait for the answer to come back. You bring to the smaller unit—it does not necessarily mean the individual, it may mean the supervisor or regional director—the full authority to manage that situation.

Senator Stewart: And to make the expenditures that might be necessary.

Mrs. Labelle: To make the expenditures within the budget they have. They then have to make trade-offs. If it is impossible by any human means, then they have to consult with the larger unit. This is another kind of example.

Mrs. Claude Bernier, Assistant Deputy Minister, Personnel: May I give an example, with your permission? I was in Halifax yesterday and I was talking with the captain of a ship about exactly that type of situation. He said "Why is it that I can take big decisions which will have consequences for the lives of people, but I am not allowed to take a decision to spend \$1,000 to buy a piece of equipment which I need on board my ship? Why do I have enough judgment to take the first decision and not enough to take the second one?" That is essentially what we are saying here. Perhaps we should revisit the second decision.

Senator Stewart: I do not want to put thoughts in your mind, but would the answer not be that his professional competence relates to the first type of decision, whereas his choice, let's say of paint, might be quite wrong because that is not within his professional competence?

[Traduction]

son budget, en fonction de ses priorités, de façon à mieux desservir le public.

Le sénateur Stewart: Dans les exemples que vous avez cités, vous avez parlé de ce que j'appellerais des décisions opérationnelles. Vous nous parlez maintenant de décisions administratives prises au niveau régional.

Mme Labelle: Oui, à titre d'exemple des pouvoirs décisionnels qui seront augmentés.

Il existe une autre forme de responsabilisation—j'emploie le mot français car je crois que le mot «empowerment» a été un peu trop galvaudé et je ne peux pas trouver la bonne traduction anglaise du mot responsabilisation. Permettez-moi de vous donner un exemple.

Avant qu'un nouvel avion ne soit mis en marché au Canada, les inspecteurs de Transports Canada s'assurent, d'un bout à l'autre de sa fabrication, que cet appareil satisfait à toutes les normes de sécurité, avant qu'il ne quitte Canadair ou une autre compagnie. La compagnie en question avait prévu que l'avion serait fabriqué dans un certain délai. Ce délai doit être soudainement abrégé de deux mois, sans quoi elle va perdre son client. Cela veut dire que nos inspecteurs doivent aussitôt modifier leur rythme de travail. Ils doivent décider s'ils travailleront 18 heures par jour, sept jours sur sept, pendant le temps nécessaire pour soutenir cette compagnie, en s'assurant que la sécurité prime sur tout le reste, mais de façon à ce qu'elle ne perde pas la possibilité de vendre cet avion.

Nous voulons de plus en plus en arriver au point où les équipes qui font le travail n'auront pas besoin de demander le feu vert à tous les échelons de la hiérarchie et d'attendre que la réponse leur revienne. Il s'agit de confier, pas nécessairement à l'employé, mais peut-être au superviseur ou au directeur régional, l'autorité voulue pour faire face à la situation.

Le sénateur Stewart: Et pour faire les dépenses jugées nécessaires.

Mme Labelle: Pour faire les dépenses dans le cadre du budget dont il dispose. Il doit ensuite faire des concessions. Si c'est humainement impossible, il devra consulter l'échelon supérieur. Voilà un autre exemple.

Mme Claude Bernier, sous-ministre adjointe, Personnel: Puis-je vous citer un exemple? Hier, j'étais à Halifax et j'ai justement discuté de la question avec le capitaine d'un navire. Il m'a demandé pourquoi on l'autorisait à prendre des décisions importantes dont dépendaient des vies humaines mais pas à prendre la décision de dépenser 1 000 \$ pour acheter du matériel dont il avait besoin à bord de son navire. Pourquoi estime-t-on qu'il a assez de jugement pour prendre la première décision, mais pas assez pour la deuxième? Voilà ce que nous disons et peut-être devrions-nous réviser notre façon de faire pour ce qui est du deuxième type de décision.

Le sénateur Stewart: Sans chercher à vous influencer, n'est-ce pas parce que sa compétence professionnelle se rapporte au premier type de décision alors que la peinture qu'il choisirait, par exemple, ne serait peut-être pas la bonne étant donné qu'il n'est pas expert en la matière?

[Text]

Mrs. Labelle: That is fair. That is where you have to make choices. You have to decide what it is that makes sense to move on and what would be extremely costly if you were just to parcel it out, and the decision is made at too low a level. There is no simple, monolithic answer.

Senator Stewart: Let's come back to the point that Senator Kinsella was on, and that is accountability, going back to my comparison between the two models.

Given the structure of old-style drilled armies, it was very easy for the generalissimo to give the orders and to accept responsibilities. But moving over to the guerrilla model, there is no general who can fairly be asked to accept responsibility for many of the decisions: perhaps for the overall strategy but not for the tactical decisions. So we will accept that and I suppose we will have to say that the deputy minister can hardly accept responsibility, and certainly not the minister.

Then we go to the other side, that insofar as the votes on the Estimates are concerned, there will be a very considerable broadening of the bracket there.

I want to ask you—and I am picking on Mrs. Labelle because, as you have testified, Mr. Chairman, she is a real expert.

Mrs. Labelle: I put my hand on my wallet when somebody says that.

Senator Stewart: Back before December 1968, the House of Commons, through its Committee of Supply, focused a great deal of energy, shall we say, on approving government expenditure proposals in advance. In December, the procedure was changed. The three-guillotine system was brought in. What one hears is that members of the House of Commons no longer pay very much attention to the Estimates because they will pass anyway. Why bother if they will pass on December 10, if not before; on March 26, if not before; or, in an event, on June 30, if not before. So the Auditor General becomes the only court of scrutiny, and that, of course, is well after the fact.

Do you think the truth of the matter is that Parliament has pretty well abdicated—I do not want to overstate this, so you will have to answer in a certain way. Do you not think that, although the moral responsibility lies with Parliament to ensure that taxpayers' money is well spent, Parliament itself is no longer adequately organized to serve that moral responsibility?

Mrs. Labelle: Mr. Chairman, obviously it would be very difficult for me to comment on Parliament, per se. However, let me say that with the advent of Part III of the Estimates—and of course they are not perfect, but I think members and senators have a very different breakdown of expenditures than there was before. There is also more information relating to programs, regarding intentions of programs, and being informed on how projected decisions have been implemented. So Part III, albeit that it may need constant improvements, I think is an interesting tool which is available if parliamentarians wish to use it. This is one aspect.

Senator Stewart: Would you apply the rules of plain language to the composition of Part IIIs in the future?

[Traduction]

Mme Labelle: C'est juste. C'est à ce niveau qu'il y a des choix à faire. Il s'agit de voir s'il est logique d'élargir les pouvoirs décisionnels ou s'il ne reviendrait pas beaucoup trop cher de le faire ou si les pouvoirs ne seraient pas confiés à un niveau trop bas. Il n'y a pas de réponse universelle.

Le sénateur Stewart: Revenons-en au point que le sénateur Kinsella a soulevé, celui de la reddition de comptes, en revenant à ma comparaison entre les deux modèles.

Étant donné la structure de l'armée à l'ancienne mode, il était très facile au général de donner les ordres et d'accepter des responsabilités. Mais si l'on adopte le modèle de la guérilla, il n'y a pas de général à qui l'on puisse demander d'assumer la responsabilité de la plupart des décisions, sauf peut-être pour la stratégie globale, mais pas pour les décisions tactiques. Par conséquent, acceptons ce principe et reconnaissons que le sous-ministre peut difficilement accepter des responsabilités, et certainement pas le ministre.

Passons maintenant à l'autre aspect de la question à savoir qu'en ce qui concerne les crédits budgétaires, les choses vont se compliquer énormément.

J'adresse la question à M^{me} Labelle étant donné qu'elle est une véritable spécialiste, comme vous l'avez déclaré, monsieur le président.

Mme Labelle: Quand quelqu'un me tient ce genre de propos, je mets aussitôt la main sur mon portefeuille.

Le sénateur Stewart: Jusqu'en décembre 1968, le comité des subsides de la Chambre des communes consacrait beaucoup d'énergie à approuver d'avance les projets de dépense du gouvernement. Cette façon de procéder a été modifiée en décembre. C'est alors qu'on a instauré trois dates limites. On dit souvent que les députés ne prêtent plus beaucoup attention au budget des dépenses étant donné qu'il sera adopté de toute façon. Pourquoi s'en soucier s'il est adopté le 10 décembre au plus tard, le 26 mars au plus tard ou de toute façon, le 30 juin au plus tard. Par conséquent, le Vérificateur général est le seul à véritablement examiner les dépenses et cela après coup.

Ne pensez-vous pas qu'en réalité le Parlement a abdiqué ses responsabilités? Je ne voudrais pas orienter votre réponse. Ne pensez-vous pas que le Parlement, qui a la responsabilité morale de s'assurer que l'argent des contribuables est dépensé à bon escient, n'est plus organisé comme il faut pour assumer cette responsabilité?

Mme Labelle: Monsieur le président, il me serait évidemment très difficile de dire ce que je pense de l'efficacité du Parlement. Je dirai toutefois que la partie III du Budget des dépenses—qui n'est évidemment pas parfaite—permet cependant aux députés et aux sénateurs d'avoir une ventilation beaucoup plus détaillée des dépenses. Ils obtiennent également davantage de renseignements sur les programmes, leur but et la façon dont les décisions prévues ont été mises en oeuvre. Par conséquent, même si elle a sans doute besoin d'améliorations constantes, la partie III est un instrument intéressant à la disposition des parlementaires s'ils désirent s'en servir.

Le sénateur Stewart: Pensez-vous qu'à l'avenir la partie III devrait être rédigée en termes simples et clairs?

[Text]

Mrs. Labelle: Yes, I would. Again, part of my comment is that I am sure there is room for improvement in terms of the organization of Part III, in terms of language that we can only blame ourselves for allowing or for using. The simpler the better, no question about it. It should be increasingly better organized so that it is more user friendly, so that it is easier to get the total picture as well as the various aspects.

I would like to comment, Mr. Chairman, with your permission, on the accountability question because this is one which is so very important in the public sector. I am not sure that Parliament does not have all the tools now. However, they may want to have more tools in order to be accountable. When I have appeared in front of committees, I certainly felt that they were exercising their responsibilities.

At the level of the department, as deputy minister, whatever I delegate to others, no matter what it is, at the end of the day I cannot duck. I am accountable. Therefore I have to delegate within the appropriate policy framework that I was mentioning before, with appropriate challenge, with the right people, with the constant training of those people, with stewardship provisions, with good audits, with good evaluations, and with constantly better information than we used to have. Technology can help us to do that today.

Senator Stewart: Would you yourself like to be able to pick the people to whom you delegate major responsibilities? Would you yourself prefer to pick those people? Or do you want them provided through the Public Service Commission on the basis of what they call merit?

Mrs. Labelle: If I look at the assistant deputy ministers who are the people who work with me directly, I feel that I have adequate involvement in the competition process that is managed by the Public Service Commission. Certainly when I was Chairman of the Public Service Commission—and I think my predecessors and my successor are behaving in the same way—we would not impose an individual on a deputy minister unless this person was so far better than everybody else. You made sure that you brought the best list of candidates, all those who should be considered, that you have a process which is a peer review. At the end, the best person out of that is brought forward.

If you arrived at a situation where you had two front contenders who were of equal value, and the deputy minister felt that they could work more easily with one than the other, for a variety of reasons, I think at that time the deputy minister played a particular role.

I have discovered that, if the process is well followed, the managers are involved in it and they have a chance to participate fully. I have never been badly served by that process myself.

Senator Stewart: You realize, of course, that in scientific circles there is a good deal of questioning now of peer review. Examples have been cited in Canada where peer review has turned down research projects which, when put into other fora, turned out to be highly successful, and Canadians are there with red faces because peer review tends to enforce the cultural status quo. This is not what goods scientists do. It is new.

[Traduction]

Mme Labelle: Oui. Comme je l'ai dit, il y a certainement des choses à améliorer en ce qui concerne l'organisation de la partie III et la façon dont elle est libellée. Plus c'est simple, mieux c'est, sans aucun doute. Il faudrait qu'elle soit mieux structurée de façon à ce qu'il soit plus facile de la consulter et d'obtenir une vue d'ensemble ainsi que des renseignements détaillés.

Si vous le permettez, monsieur le président, je voudrais parler de l'habilitation étant donné que c'est une question très importante dans le secteur public. Je ne suis pas certaine que le Parlement ne dispose pas déjà de tous les instruments voulus. Mais il se peut qu'il souhaite en obtenir davantage. Quand j'ai comparu devant les comités parlementaires, j'ai eu la nette impression qu'ils s'acquittaient de leurs responsabilités.

Pour ce qui est de mon ministère, en tant que sous-ministre, quels que soient les pouvoirs que je délègue à d'autres personnes, en fin de compte, je ne peux pas échapper à mes responsabilités. J'ai des comptes à rendre. Je dois donc déléguer ces pouvoirs aux bonnes personnes, en leur fournissant le cadre politique dont j'ai parlé tout à l'heure, en leur lançant des défis, en assurant leur formation constante, en prévoyant des dispositions de contrôle et de bonnes vérifications, de bonnes évaluations et en améliorant constamment l'information. La technologie peut nous aider à le faire.

Le sénateur Stewart: Aimeriez-vous pouvoir choisir vous-même les personnes à qui vous déléguez des responsabilités importantes? Préfereriez-vous les choisir vous-même? Ou préféreriez-vous laisser la Commission de la fonction publique s'en charger en fonction du principe du mérite?

Mme Labelle: Dans le cas des sous-ministres adjoints qui travaillent directement avec moi, je pense participer suffisamment au système de concours géré par la Commission de la fonction publique. Lorsque j'étais présidente de la Commission—et je pense que mes prédécesseurs et mon successeur ont fait la même chose—nous n'imposions pas une personne à un sous-ministre à moins qu'elle ne soit nettement plus compétente que tous les autres candidats. Nous faisons en sorte d'établir la liste des meilleurs candidats pour le poste et cette liste faisait l'objet d'un examen par les pairs. En fin de compte, c'est la personne la plus compétente qui est choisie.

Si vous avez deux candidats de valeur égale et si le sous-ministre estime pouvoir travailler plus facilement avec l'un des deux, pour diverses raisons, je pense qu'il a son mot à dire.

J'ai constaté que, si la procédure est bien suivie, les gestionnaires y participent et ils ont la possibilité d'y participer pleinement. Personnellement, cette procédure m'a très bien servie.

Le sénateur Stewart: Vous savez certainement que, dans les milieux scientifiques, l'examen par les pairs est remis en question. On a cité des exemples de cas où les pairs avaient rejeté des projets de recherche qui, présentés dans une autre tribune, s'étaient révélés un grand succès. En fin de compte, l'examen par les pairs a tendance à maintenir le statu quo culturel. Ce

[Text]

Mrs. Labelle: This is why I am agreeing with you that in the selection of people you have to use a number of tools. The literature demonstrates that the interview, for example, as the only way of making a selection has the weakest correlation with success. Therefore, the use of assessment centres, as they have been developed by the Public Service Commission, the track record of the individual—if you have a manager you look pretty closely at how successful he or she has been—along with peer review, at the end, should give you a pretty good result. Any one of the tools alone is not adequate. You need a multiplicity of tools to adequately perform the task.

Le sénateur Simard: Le secteur que je veux explorer au cours des prochaines minutes, vous allez conclure que c'est du terre à terre. C'est un peu dans le même sens que celui de notre ami, le sénateur Bolduc, tantôt.

J'ai toujours cru que les ministères et les gouvernements n'étaient pas en soit des agences de placement et que la première responsabilité des ministères était de donner les services et de créer des programmes le plus économiquement possible et avec le plus petit nombre de personnel compte tenu des coûts.

Alors en quoi est-ce que Fonction publique 2000 pourra changer le rôle des sous-ministres ou de la haute direction de vos ministères, de façon à ce que un des objectifs de Fonction publique 2000 soit atteint. Si je ne m'abuse, la décision de réduire le nombre de niveaux de gestion à laquelle notre ami le sénateur Bolduc faisait référence a été prise par le Conseil du Trésor.

Elle a été appliquée et ainsi que les Canadiens en général n'ont pas eu à écouter trop de plaintes vous disiez tantôt que sauf dans deux cas tout le monde avait l'air bien heureux et que finalement la décision a été acceptée.

En quoi est-ce que Fonction publique 2000 va faire en sorte que ce genre de décision (qui a été prise et appliquée à tous les ministères) pourra émaner de quelques ministères sans attendre la directive du Conseil du Trésor?

Madame Labelle, compte tenu de votre expérience de l'appareil gouvernemental, ne croyez-vous pas que les responsabilités des sous-ministres, même avant Fonction publique 2000, étaient justement de faire le plus avec le moins possible? Dieu sait comment on a invoqué cette raison des coupures et tout... pas tellement au niveau des sous-ministres mais de la part des gens de l'Institut des professionnels qui sont venus devant ce comité et d'autres. Ils nous ont dit comment cela affecte le moral. Alors, je vais vous laisser répondre à cette question.

N'était-il pas la responsabilité, avant les directives du Conseil du Trésor, avant Fonction publique 2000, de réduire le plus possible le nombre de ces gens-là et même compte tenu qu'il était bien connu depuis sept ou huit ans (pour ne pas dire davantage) que les gouvernements n'avaient plus d'argent pour fonctionner.

[Traduction]

n'est pas ce que font les bons chercheurs. C'est un phénomène nouveau.

Mme Labelle: Voilà pourquoi je suis d'accord avec vous pour dire que nous devons utiliser plusieurs instruments pour choisir des candidats. Les publications sur la question démontrent que l'entrevue, par exemple, est l'instrument le moins efficace lorsqu'il est le seul utilisé pour sélectionner des candidats. Par conséquent, le recours au Centre d'évaluation mis en place par la Commission de la fonction publique, les antécédents de l'intéressé—si vous avez un gestionnaire, vous examinez attentivement sa performance passée—et l'examen par les pairs devrait donner un assez bon résultat, en fin de compte. Aucun de ces instruments ne suffit à lui seul. Vous avez besoin de toute la panoplie.

Senator Simard: You will conclude that the question I want to explore in the next few minutes is a direct one. It is along the lines of the question asked by our friend Senator Bolduc a moment ago.

I have always felt that departments and governments were not themselves placement agencies, and that departments' primary responsibility was to provide services and set up programs as economically as possible, with as small a staff as possible, and taking costs into consideration.

In what way, then, will Public Service 2000 be able to change the role of the deputy ministers or senior managers in your departments so that one of the objectives of Public Service 2000 will be reached? Unless I am mistaken, the decision to reduce the number of levels of managers that our friend Senator Bolduc referred to just now was made by Treasury Board.

That decision was implemented, and neither I nor Canadians in general had to listen to too many complaints. You were saying earlier that, except in two cases, everyone appeared quite happy and that, in the end, the decision was accepted.

In what way will Public Service 2000 ensure that this type of decision—which was made and applied to all departments—can originate in a department, without the need to wait for instructions from Treasury Board?

Ms Labelle, in light of your experience with the workings of government, do you not feel that, even before Public Service 2000, deputy ministers' responsibilities were in fact to do as much as possible with as little as possible? God knows how often this reason was invoked for cuts and everything... not so much by the deputy ministers but by the people from the Professional Institute, who appeared before this Committee, and others. They told us how much those cuts affect morale. Now then, I shall let you answer this question.

Before the Treasury Board directives, before Public Service 2000, was there not a responsibility to reduce the number of these employees as much as possible, particularly in light of the fact that it had been well known for seven or eight years—if not longer—that government no longer had the money to operate?

[Text]

Alors je vais vous laisser répondre à cette question et j'aurai peut-être un autre exemple tantôt.

Madame Labelle: Absolument. C'est peut-être dans ce sens que je disais tout à l'heure que l'on ne commence pas à zéro parce que cela serait vraiment compliqué.

Dans un ministère comme dans celui des transports, depuis toujours il y a eu une orientation dans les services publics. Il y a une orientation parce que on n'a pas le choix à cause des fonctions que l'on a, de s'assurer que notre première ligne (quand ils sont obligés de prendre des décisions) qu'ils sont capables de les prendre, de ne pas demander la permission à savoir: est-ce que je vais aller sauver quelqu'un ou non?

Évidemment, en termes de faire plus avec moins, c'est la même chose. Cette directive est venue du Conseil du Trésor. Partout où j'ai été comme sous-ministre, j'ai toujours essayé de m'assurer que l'on avait le niveau de prise de décision nécessaire mais pas plus que ce qu'il fallait. À ce moment-là il se fait une dilution de la comptabilité et c'est plus coûteux pour donner le service. Cela prend plus de temps pour prendre des décisions. L'ascenseur arrête à plus de niveaux en montant et en descendant.

Évidemment ce que Fonction publique 2000 a fait, c'est que cela a vraiment créé une ambiance. Cela a créé une nouvelle motivation pour faire un plus grand saut pour aller plus loin, plus vite et pour s'assurer que en ce qui touche l'aspect corporatif gouvernemental dans son ensemble (les choses qui devraient être changées, qui étaient ennuyeuses, qui nous empêchaient peut-être aux niveaux des ministères de pouvoir atteindre certains des objectifs que l'on se donne) que ces choses là seraient changées. Je pense que le projet de loi fait partie de ce cadre de changement.

Je suis entièrement d'accord que chaque sous-ministre (du moins tous mes collègues et moi) faisons déjà des choses en 1980, 1985, 1988 ainsi que maintenant. D'ailleurs, dans un ministère comme celui des Transports, dans le budget, si on le voit sur une base cumulative, il y a 1.6 milliard de dollars de moins qui ont été dépensés dans les six dernières années parce que cela fait partie de "faire plus avec moins". Cela fait partie des réductions qui étaient nécessaires, que le gouvernement avait décidé de faire pour réduire le déficit. Ceci date déjà de plusieurs années.

La restructuration de la flotte dont je parle, cela fait déjà deux ans et demi que nos collègues travaillent pour voir comment l'on pourrait faire presque aussi bien avec beaucoup moins. Ça s'adonne que l'on arrive à des décisions à ce moment-ci qui sont alimentées par Fonction publique 2000. Je pense que c'est une nouvelle motivation, un nouveau mécanisme, une nouvelle poussée qui nous permet de bâtir plus rapidement les changements que l'on doit faire.

Le sénateur Simard: Plusieurs nous ont dit qu'il y a un autre élément qui vient affecter le moral des troupes à la suite des changements et par voie de conséquence, les services: la privatisation.

Le concept de la privatisation et son application ont commencé avant Fonction publique 2000 et ça se poursuit. Un cas de privatisation qui affecte votre ministère c'est la privatisation des aéroports.

[Traduction]

I shall let you answer the question; I may have another example later.

Ms. Labelle: Absolutely. In a way, that was what I meant when I said earlier that we are not starting from first beginnings, something that would be very complicated.

In a department like Transport Canada, there has always been a focus on public service. That focus exists because we have no choice, given our duties: we must ensure that our front-line managers, when they have to make decisions, can make them without asking permission, without asking «Am I going to save someone or not?»

Obviously, that approach also applies to doing more with less. That directive came from Treasury Board. Wherever I have been deputy minister, I have always tried to ensure that people had the decision-making authority they required, but not more than was needed; too many levels of decision-making authority diminish accountability and make the service more costly to provide. Decision-making takes longer: the elevator stops at more levels going up and doing down.

Obviously what Public Service 2000 has really done is create an atmosphere. It has created a new motivation to take a bigger leap, to go farther, faster, and to ensure, with regard to the corporate aspect of the government as a whole, that things that should be changed, that were troublesome, that may have prevented us in the departments from accomplishing some of our objectives, would be changed. I think the bill forms part of this framework for change.

I fully agree that all deputy ministers—at least all of my colleagues and I—were already taking action in 1980, 1985 and 1988, and are doing the same thing now. As well, in a department like Transport Canada, if you look at the cumulative budgets for the past six years, \$1.6 billion less was spent: that is part of doing more with less. That is part of the reductions that were necessary, that the government had decided to make in order to reduce the deficit. That process is already several years old.

Concerning the fleet restructuring I mentioned, for two and a half years now our colleagues have been working to see how we could do almost as much with much less. It happens that we are making decisions now that are affected by Public Service 2000. I think it is a new motivation, a new mechanism, a new push that enables us to structure the necessary changes more quickly.

Senator Simard: A number of people have told us that there is another element that is affecting the morale of the troops—and therefore services—in the wake of these changes; that element is privatization.

The concept of privatization and its implementation began before Public Service 2000, and it is an ongoing process. One instance of privatization that concerns your Department is the privatization of airports.

[Text]

Je ne veux pas, monsieur le président, être accusé . . . Je vais laisser le sujet tout de suite si c'est votre désir parce que j'ai un projet de loi présentement devant le Sénat. Par ailleurs ce n'est pas souvent que l'on a des gens du ministère des Transports devant nous.

Cette décision de privatiser les aéroports et d'enlever des droits acquis à vos anciens employés (comme celui de travailler dans leur langue respective dans les aéroports de Moncton, du Nouveau Brunswick et d'ailleurs en quoi va-t-elle favoriser ou nuire au moral des troupes? Si cette décision affecte le moral des troupes, on fait fi un peu de Fonction publique 2000. Vous savez ce dont je parle. C'est du projet de loi C-15.

Madame Labelle: L'approche qui a été développée pour la dévolution des aéroports vers des autorités locales en est une qui est complètement différente. C'est-à-dire que ce n'est pas privatisé dans le sens de les passer et de les vendre au secteur privé. Ce n'est pas non plus de se servir des instruments que nous avons déjà, qui sont les corporations de la Couronne. C'est d'aller entre cela.

C'est afin de donner une très grande autonomie à une autorité locale qui pourra, on l'espère, gérer l'aspect commercial de l'aéroport en répondant peut-être mieux, on l'espère, aussi bien aux besoins de la région et d'impliquer les autres secteurs de cette région dans la gestion de nos aéroports.

C'était donc avec ce cadre-là de dire: on crée une nouvelle entité. C'est quelque chose qui n'existe pas dans notre arsenal actuel de mécanisme d'organisation. C'est très près d'une privatisation pure mais ce ne l'est pas.

Donc ce qui a été essayé, c'est de traiter ce changement et de vraiment permettre à la nouvelle autorité qui prendra la gestion du secteur commercial de l'aéroport, d'agir comme s'ils étaient un agent dans le domaine privé. Donc de mettre le moins de contrainte possible.

En ce qui touche le projet de loi C-15, on a trouvé que du côté du service au public, qu'il était essentiel que l'on y mette cette contrainte de l'aspect du service au public.

Du côté de la question pour un emploi de travailler dans la langue de son choix (qui est acquis à ce moment-ci, comme vous l'avez mentionné) ce que l'on avait espéré c'est qu'un bon employeur voudra . . . d'ailleurs en donnant le service au public dans les deux langues officielles, aura à maintenir une équipe de travailleurs qui seront en mesure de le faire. Donc ils auront une partie importante de cette équipe qui aura une maîtrise des deux langues officielles ou du moins ils seront organisés pour être capable de donner ce service.

Le sénateur Simard: Et aussi de continuer à travailler dans la langue de son choix.

Madame Labelle: A ce moment-ci, comme vous le savez, cela ne fait pas partie du projet de loi C-15.

Le sénateur Simard: On reviendra sur ce sujet. Je crois que ce projet de loi demeurera encore devant le Sénat encore quelque temps.

Monsieur le président j'ai une dernière question. Elle touche toujours les coûts d'opérations que tous les Canadiens souhaitent garder (sauf le Nouveau Parti Démocratique et les syn-

[Traduction]

Mr Chairman, I do not want to be accused . . . I shall leave this topic right now if you wish because I have a bill presently before the Senate. We do not often have people from the Department of Transport appear before us.

In what way will this decision to privatize airports and take away your former employees' vested rights, such as the right to work in their language in the airports in Moncton, New Brunswick and elsewhere, help or harm the morale of the troops? If it affects their morale, it somehow flies in the face of Public Service 2000. You know what I mean. I mean *Bill C-15*.

Ms. Huguette Labelle: The approach that was developed for the devolution of airports to local authorities is something altogether different. It is not privatization in the sense of giving or selling the airports to the private sector. Nor does it make use of the tools we now have, that is, the Crown corporations. It is something in between the two.

The purpose of this approach is to give a very high degree of independence to a local authority that, we hope, will be able to manage the commercial aspect of the airport, perhaps meeting the needs of the region better—or meeting them just as well, we hope—and involving other sectors of activity in the region in the management of our airports.

Within that framework, then, we created a new entity. This entity is not something that has existed in our arsenal of organizational tools. It is very close to privatization, but it is not privatization.

What was tried, then, was effecting this change and really allowing the new authority that was to take over management of the commercial aspect of the airport to operate much like a private-sector agent, that is, imposing as few constraints as possible on that authority.

With regard to *Bill C-15*, we found that it was essential to impose the constraint of service to the public.

With regard to the issue of working in the language of one's choice, which, as you mentioned, is presently a vested right, what we had hoped is that a good employer will want . . . in providing service to the public in both official languages, will have to maintain a team of workers who will be able to provide that service and most of whom, therefore, will have a command of both official languages, or at least be organized so as to be able to provide this service.

Senator Jean-Maurice Simard: And to continue to work in the language of their choice.

Ms. Huguette Labelle: At the moment, as you know, that is not part of *Bill C-15*.

Senator Jean-Maurice Simard: We shall return to this subject. I feel that this bill will be before the Senate for some time yet.

Mr Chairman, I have one last question. It, too, has to do with costs, which all Canadians—except the New Democrats

[Text]

dicats) le plus bas possible et de prendre les mesures pour en arriver-là. On peut le souhaiter.

Je me rappelle les justifications ministérielles de l'existence de ce nouveau ministère que vous dirigez, Madame Gusella. J'aimerais que vous nous disiez de façon professionnelle comme vous savez le faire (pour ma gouverne et celle du public en général) comment il se fait qu'au moment où les gouvernements provinciaux et fédéral cherchent des façons d'économiser, de réduire le nombre de ministère... pouvez-vous me donner la justification de l'existence de ce nouveau ministère, madame Gusella, un ministère qui a un budget de 106 millions de dollars cette année et qui a 288 personnes à son emploi. Est-ce que c'est encore justifiable aujourd'hui?

Laissons faire la politique, mais est-ce que vous croyez que, ayant une petite boîte bien ciblée et étant bien structurée dans ses programmes et ayant une clientèle précise, que vous pouvez mieux vous acquitter de ces mandats que le Secrétariat d'État ou un autre ministère?

Madame Gusella: Oui, bien sûr.

Mrs. Gusella: We are, of course, dealing with a government decision. The government, as you know, and in fact all parties, unanimously passed the *Canadian Multiculturalism Act*. The establishment of the new department and the joining together of citizenship and multiculturalism was a signal to all Canadians of the importance of recognizing multiculturalism in the context—

Senator Simard: That is a political thing, aside from the justification. Go ahead.

Mrs. Gusella: From the point of view of the establishment of the department, as I have described to you, many of the portions of it relate to elements that were previously functions of the department of Secretary of State, which had seven major areas of responsibility, and these too are being carved off in an effort to provide a better focus and an opportunity to allow these programs to work more effectively.

I happen to think that this department is really a department of the nineties and the year 2000, in the sense that, as a result of our demographics and through our immigration policy, over time we will have to spend a good deal of time and effort to ensure that the barriers to full citizenship are removed. In order to do that, having a department that can focus its attention on that and on ensuring that new Canadians become integrated into the mainstream, and so on, is very important. I think it is a very important investment, especially in terms of some of our programming such as our race relations programming and our programming against illiteracy. These are all barriers to full participation in citizenship.

As you know, our granting programs are very small in comparison to over-all granting programs. In the multiculturalism sector it is about \$1 per Canadian and the bulk of these dollars are focused tightly on integration and race relations activities. I happen to believe that these are excellent investments in the kind of country that we want Canada to be.

[Traduction]

and the unions—want to keep as low as possible; and they want steps to be taken to that end. Let us hope that happens.

I recall the government's justifications for the new Department you head, Ms Gusella. I would like you to tell us, in your professional way, for my information and that of the public in general, how, at a time when the federal and provincial governments are seeking ways to economize and reduce the number of departments... Ms Gusella, can you explain to me the justification for this new Department, which has a budget of \$106 million this year and 288 employees? Can it still be justified today?

Politics aside, do you feel that, with a small organization that has a few well-structured programs and specific client groups, you can better carry out those mandates than the Secretary of State Department or another department?

Ms. Gusella: Yes, of course.

Mme Gusella: Bien entendu, nous sommes le résultat d'une décision gouvernementale. Comme vous le savez, le gouvernement et, en fait, tous les partis, ont adopté à l'unanimité la *Loi sur le multiculturalisme canadien*. La création du nouveau ministère et la fusion de la citoyenneté et du multiculturalisme a fait comprendre à tous les Canadiens l'importance de reconnaître le multiculturalisme dans le contexte...

Le sénateur Simard: En plus des raisons qui le justifient, il y a également des raisons politiques. Allez-y.

Mme Gusella: Pour ce qui est de la mise en place du ministère, que je vous ai décrite, un grand nombre de ces éléments relevaient précédemment du Secrétariat d'État qui avait sept grands secteurs de responsabilité, lesquels lui ont également été soustraits dans le but de rendre ces programmes plus ciblés et plus efficaces.

J'estime que notre ministère est vraiment un ministère des années 90 et de l'an 2000 en ce sens qu'en raison de notre situation démographique et de notre politique d'immigration, nous devons consacrer beaucoup de temps et d'énergie à supprimer les barrières qui empêchent les nouveaux arrivants de devenir des citoyens à part entière. Il est donc très important d'avoir un ministère qui peut veiller à ce que les néo-Canadiens s'intègrent dans la société canadienne. C'est là un investissement très important, surtout en ce qui concerne certains de nos programmes comme celui qui porte sur les relations interraciales et notre programme contre l'analphabétisme. Ce sont là des obstacles qui empêchent les gens d'être des citoyens à part entière.

Comme vous le savez, nos programmes de subvention sont très limités par rapport à l'ensemble de ces programmes. Dans le secteur du multiculturalisme, cela coûte environ 1 \$ par Canadien et cet argent est surtout consacré à l'intégration et à l'amélioration des relations interraciales. J'estime que ce sont là d'excellents investissements dans le genre de pays que nous voulons.

[Text]

Senator Simard: I have asked the questions and I am more than pleased with the answers.

The Chairman: The last question will go to Senator Kinsella.

Senator Kinsella: Before I ask my last question I want to make sure that I have understood the testimony of Madame Labelle in response to Senator Simard's penultimate question.

Within the context of securing the excitement, the enthusiasm and the high morale of public servants when the devolution of certain activities to the private sector is undertaken, we will obviously be concerned with what happens to the public servants who, hitherto, were servants of the Crown. It is obvious that that affects their morale. They do not know what will happen to them.

I want to understand very clearly what happens to a public servant of Canada working in a given language of work in an airport when that airport is given to a local authority to operate. Will the practice of working in that language of work be protected by the contract that is entered into by the Government of Canada and that local authority? Is there a general provision, whether it be with respect to airports or to some other area, that some article of the contract must protect the terms or conditions of employment that the workers had? Will the language of work that was there as a pre-existing condition be built into the contract?

Mrs. Labelle: On the general aspect of how employees have been treated in terms of the devolution of airports, what guided us was to ensure that, as a general rule, the employees would be as well off, and preferably better off, as a result of the transfer in terms of conditions of work.

Speaking of this particular aspect, we are now considering how to add, as a condition of the contract, the language of work provision.

Senator Kinsella: As a pre-existing condition as to language of work?

Mrs. Labelle: Yes.

Senator Kinsella: I understand your testimony.

Last evening, the Auditor General made the statement that PS 2000 has emphasized, in his view, the need to eliminate unnecessary controls and to devolve authority to lower levels. However, he said that it would be a recipe for disaster—or a “recipe for failure” were his words—if that was not accompanied by the development of reliable performance measures in program evaluations. My specific question is: Do you have, in either the Department of Multiculturalism and Citizenship or the Department of Transport, specific performance measures or measurements in place now? If you have those measurements, what is the level of reliability of those measurement instruments?

Mrs. Labelle: Speaking for Transport Canada, we have a number of sectors where we do have performance indicators; but even in those sectors, we are reviewing them in collaboration with the clients we serve to see whether the level of service there is one that the clients assess as being reasonable and good. We also make sure that the clients know what the cost of providing that service is.

[Traduction]

Le sénateur Simard: J'ai posé ces questions et je suis plus que satisfait des réponses.

Le président: Le sénateur Kinsella posera la dernière question.

Le sénateur Kinsella: Avant de poser ma dernière question, je veux être certain d'avoir bien compris la réponse de M^{me} Labelle à l'avant-dernière question du sénateur Simard.

Pour ce qui est de l'enthousiasme que manifesteront les fonctionnaires lorsqu'on confiera certaines activités au secteur privé, nous nous demandons évidemment ce qu'il adviendra d'eux, eux qui, jusqu'à maintenant servaient la Couronne. Cela se répercute certainement sur leur moral. Ils ignorent quel sera leur sort.

Je voudrais savoir exactement ce qu'il advient d'un fonctionnaire qui travaille dans une langue donnée, dans un aéroport, quand la gestion de cet aéroport est confiée à une autorité locale. L'usage de sa langue de travail sera-t-il protégé par le contrat que le gouvernement canadien conclura avec l'autorité locale en question? Que ce soit dans les aéroports ou dans un autre domaine, y a-t-il une clause du contrat qui protège les modalités d'emploi des fonctionnaires? Leur langue de travail sera-t-elle préservée dans le contrat?

Mme Labelle: Pour ce qui est de la façon dont les employés ont été traités lors de la dévolution des aéroports, nous avons généralement veillé à ce que les conditions de travail des employés restent les mêmes ou soient améliorées à la suite de la cession.

Pour ce qui est de la question que vous soulevez, nous songeons actuellement à ajouter au contrat une disposition concernant la langue de travail.

Le sénateur Kinsella: Afin que la langue de travail reste la même?

Mme Labelle: Oui.

Le sénateur Kinsella: Je comprends.

Hier soir, le Vérificateur général a déclaré que FP 2000 avait souligné, à son avis, la nécessité d'éliminer les contrôles inutiles et de déléguer les pouvoirs à des niveaux inférieurs de la hiérarchie. Cependant, il a ajouté qu'on courrait à la catastrophe si cette délégation ne s'accompagnait pas de l'élaboration de mesures de rendement fiables pour l'évaluation des programmes. Je voudrais savoir s'il y a actuellement des instruments permettant de mesurer le rendement au ministère du Multiculturalisme et de la Citoyenneté ou au ministère des Transports? Si ces instruments de mesure existent, dans quelle mesure sont-ils fiables?

Mme Labelle: A Transports Canada, nous avons plusieurs secteurs dans lesquels nous utilisons des indicateurs de rendement. Néanmoins, même dans ces secteurs, nous examinons ces indicateurs en collaboration avec les clients que nous servons pour voir si ces derniers sont satisfaits de la qualité du service. Nous veillons également à informer les clients du prix de revient de ces services.

[Text]

Let me say, though, that there are certain areas where we have been trying to establish reliable indicators of performance, levels of service, and it is very difficult. To come back to a tangible example, there is Search and Rescue. How many minutes should it take you, from any one point within the waters that we are guarding, to get to a request for help? On certain days, you may only have one search and rescue incident on the coast of Newfoundland. Depending on the seas, you may have several.

My point is that for a number of aspects of our work in Transport Canada, we have performance indicators which are reliable. In other areas, we have been working on modifying what we have. There are a number of other places where we have identified the need to develop them, and we are working on those.

I agree with the Auditor General that you need, as much as possible, performance indicators in order to be able to delegate more freely.

Senator Kinsella: That seems to speak to the service that is rendered, but because so much of PS 2000 is on management behaviour, in view of what we said earlier about the new culture in the public service being reflective of the pluralistic culture of Canada, do you have specific measurements that you are using to measure the performance of managers qua managers? How will you measure the managers' performance as managers, both in terms of their personnel responsibilities as well as their new-gained authority or empowerment?

Mrs. Labelle: I want to digress and go back to the Public Service Commission, because that is where I gained the experience to be able to answer your question.

Recognizing that we were missing some tools, a few years ago the Public Service Commission, in collaboration with the Treasury Board and with line departments, worked on what we called a "management profile" to use as a basis to assist deputy ministers and department managers to build on so they would have a tool that could be used to evaluate, to assess promotions and recruitment, and to document and establish what I call "performance contracts". Performance contracts are very important. If you want to evaluate employees at the beginning of the year, you must have a performance agreement with those employees as to what it is that they will accomplish and under what conditions. Then, of course, at the end of the year, you can refer back to it and hopefully have something tangible.

Senator Kinsella: Would that include upward feedback data in the evaluating process?

Mrs. Labelle: In a previous incarnation, prior to coming to the federal government, I worked on and established a model like that. It works and it is good. However, this is one that I think is important to leave to each deputy minister and various parts of the department to encourage, because each department is quite different. As a principle, if organized, upward feedback is a good idea.

Senator Kinsella: So that we clearly understand this, do we have in place, in your department or in Mrs. Gusella's depart-

[Traduction]

Je dirai cependant que nous avons beaucoup de difficulté à établir des indicateurs de rendement fiables dans certains secteurs. Pour en revenir à un exemple concret, prenons la recherche et le sauvetage. Combien de minutes devez-vous mettre pour répondre à une demande de secours dans les eaux que nous patrouillons, à partir de n'importe quel point? Certains jours, vous ne ferez qu'une opération de recherche et de sauvetage sur la côte de Terre-Neuve, mais si la mer est mauvaise, vous pouvez en faire plusieurs.

Comprenez bien que nous disposons d'indicateurs de rendement fiables pour plusieurs aspects de nos activités. Mais dans d'autres domaines, nous devons modifier les instruments que nous possédons. Dans plusieurs autres secteurs, nous essayons d'en établir.

Je suis d'accord avec le Vérificateur général pour dire qu'on a besoin d'indicateurs de rendement pour pouvoir déléguer des pouvoirs plus librement.

Le sénateur Kinsella: Cela s'applique aux services assurés, mais étant donné que FP 2000 porte en grande partie sur le comportement des gestionnaires et que la Fonction publique doit, comme on l'a dit tout à l'heure, refléter le pluralisme culturel du Canada, avez-vous des instruments de mesure qui vous permettent d'évaluer le rendement des gestionnaires en tant que gestionnaires? Comment évaluez-vous leur rendement sur le plan de leurs responsabilités personnelles et des nouveaux pouvoirs qu'ils exercent?

Mme Labelle: Si vous le permettez, je ferai une digression et j'en reviendrai à la Commission de la fonction publique étant donné que c'est là que j'ai acquis l'expérience qui me permet de répondre à votre question.

Consciente du fait qu'il nous manquait certains instruments, il y a quelques années, la Commission de la fonction publique a établi, en collaboration avec le Conseil du Trésor et les ministères fonctionnels, un «profil de la gestion» qui devait aider les sous-ministres et les gestionnaires des ministères à établir un instrument permettant de faire des évaluations, d'évaluer l'avancement et le recrutement et d'établir ce que j'appelle des «contrats de rendement». Ces contrats de rendement sont très importants. Si vous voulez évaluer un employé au début de l'année, il vous faut conclure avec lui une entente quant aux objectifs qu'il doit atteindre et dans quelles conditions. Ensuite, à la fin de l'année, vous pourrez voir si ces objectifs ont été atteints et vous aurez quelque chose de tangible.

Le sénateur Kinsella: Le processus d'évaluation comprend-il une rétroaction vers le haut?

Mme Labelle: Avant de travailler pour le gouvernement fédéral, j'ai établi un modèle de ce genre. Cela donne de bons résultats. Je crois important toutefois que chaque sous-ministre et les divers éléments du ministère l'adoptent étant donné que chaque ministère est très différent. En principe, la rétroaction vers le haut est une bonne chose, si elle est bien organisée.

Le sénateur Kinsella: Pour que tout soit bien clair, avez-vous, dans votre ministère ou dans celui de M^{me} Gusella, des

[Text]

ment, instruments of measurement, or are you working on those measurements? If you do have them, is there a test of reliability as to whether they are measuring that which they purport to measure? If they do not exist, and some departments and each deputy is working on them, then it raises a question that our colleague Senator Eyton has raised a few times. Without good instruments that have a recognized level of reliability, are we taking too much risk with this global approach to institutional change in PS 2000, and should we not choose a couple of departments as a pilot study, see their instruments, give them resources to develop the instruments, and then, if the instruments work, bring on more departments?

Mrs. Labelle: I presume you want both of us to answer that question. I can speak for Transport Canada, where we have a well-organized systematic performance evaluation system that is managed very closely and that is not merely a paper exercise. This is very central to our accountability framework in terms of management at all levels.

With respect to your question about whether or not a third party has carried out extensive research on reliability in an objective way, no, we have not undertaken such research at this time. It is a good idea, though. I would like to take it back with me.

Mrs. Gusella: I see one of the most fundamental facets of Public Service 2000 as being the change from a process-oriented approach to a results-oriented approach. Therefore, by definition, indicators of results are necessary in order to make the system work. Consequently, as the culture shifts from this process-oriented approach, doing all the little pieces of it and getting it right, as opposed to achieving the results that we want to achieve, that will take some time. As I say, by definition, it will require us to look at how to measure the results we achieve.

We are trying achieve the managerial aspect of that through the accountability documents that are exchanged with all the managers in the department. By agreeing in advance on what are the results to be achieved in a given year, you will establish a benchmark for what you hope the results will be. To that extent, that will indicate whether they have been achieved or not.

Senator Bolduc: In business, if you look at an annual report of a company, they have profit centres, and the performance is measured right there. You have a balance sheet, and that is it. When I look at the annual reports of ministries and agencies in government, I am struck by the fact that we have a good description of the structure and the activities of the ministries on one side, but not much about the results on the other side.

When you look at Part III of the Estimates, it is an improvement over the past. I know that civil servants are impartial and objective, but sometimes when you look at a report and read it carefully, it reads like an argument for the program. You do not have an evaluation there.

We had an experience here with a program evaluation of the government, and we noticed that most of the comment was centered on program management evaluation but not necessarily on program evaluation.

[Traduction]

instruments de mesure ou êtes-vous en train d'en élaborer? Si vous en avez, pouvez-vous évaluer leur fiabilité? Si vous n'en avez pas et si certains ministères et chaque sous-ministre sont en train d'en mettre au point, cela nous ramène à une question que notre collègue, le sénateur Eyton, a soulevée à plusieurs reprises. En l'absence de bons instruments dont la fiabilité est démontrée, la réforme globale que prévoit FP 2000 ne présente-t-elle pas trop de risques et ne devrions-nous pas l'expérimenter dans deux ou trois ministères, en voyant quels sont les instruments dont ils disposent et en leur donnant des ressources pour mettre au point les instruments voulus, après quoi nous pourrions renouveler l'expérience dans d'autres ministères?

Mme Labelle: Vous voulez sans doute que nous répondions toutes les deux à cette question. A Transports Canada, nous avons un système d'évaluation du rendement systématique et bien organisé qui est géré avec beaucoup de soin et qui n'est pas purement théorique. Il joue un rôle de premier plan dans la responsabilisation de la gestion à tous les niveaux.

Quant à savoir si un tiers a étudié la fiabilité de ce système de façon objective, non, cela n'a pas encore été fait. Ce serait pourtant une bonne idée. J'en prends bonne note.

Mme Gusella: Selon moi, l'un des aspects les plus fondamentaux de Fonction publique 2000 est que l'on abandonne une approche axée sur la procédure au profit d'une approche axée sur les résultats. Par conséquent, par définition, le système ne peut pas fonctionner sans indicateur de rendement. Ce changement d'orientation va prendre un certain temps étant donné qu'il faut mettre en place tous les rouages de la machine. Comme je l'ai dit, par définition, nous allons devoir trouver un moyen de mesurer les résultats obtenus.

Nous essayons de le faire pour ce qui est de la gestion au moyen des documents de reddition de comptes que nous échangeons avec tous les gestionnaires du ministère. En s'entendant d'avance sur les résultats à atteindre au cours d'une année donnée, vous établissez un repère quant aux résultats que vous espérez atteindre. Vous pouvez ensuite établir si les résultats ont été effectivement atteints ou non.

Le sénateur Bolduc: Dans le secteur des affaires, si vous examinez le rapport annuel d'une entreprise, vous évaluez le rendement en fonction des profits. Vous avez un bilan et c'est sur ce bilan que vous vous basez. Quand j'examine le rapport annuel des ministères et organismes du gouvernement, je constate que nous avons une bonne description de la structure et des activités des ministères, mais pas grand-chose pour ce qui est des résultats.

La partie III du Budget principal des dépenses représente une amélioration. Je sais que les fonctionnaires sont impartiaux et objectifs, mais parfois, quand on lit attentivement un rapport, il met l'accent sur les arguments en faveur du programme. Il ne s'agit pas d'une évaluation.

Nous avons constaté, à propos d'une évaluation des programmes du gouvernement, qu'elle mettait surtout l'accent sur l'évaluation de la gestion des programmes, mais pas nécessairement sur l'évaluation des programmes proprement dits.

[Text]

I sit on the boards of some private companies, and we have budgetary planning sessions every three months so that we can see the results. It is very concrete. We do not have that in the government.

Senator Stewart: In private business, if you are not delivering the service, the customer does not come back. However, in the case of the Department of Transport, they have to come back because it is the only service available. Search and Rescue is an example.

Senator Bolduc: I think there should be a greater correlation between Part III of the Estimates and the annual report. It should be a history, and it should make sense. That is not always obvious. Compare that report to the report of the Bank of Montreal, the Royal Bank, Northern Telecom or any other big corporation. If you look at the annual report for Northern Telecom, you see exactly what the company has done. That is not obvious in the annual report of the government.

Senator Stewart: But is my point not accurate that the operations are really very different?

Senator Bolduc: Not necessarily.

Senator Stewart: Let me ask this question: Would it be reasonable, from time to time, for Transport Canada to ask the airlines using the airports that are managed by Transport Canada, what they think of the service they are getting? Would it be reasonable to ask shipping companies that come back again and again about navigation aids, etcetera? I am sure you will hear more about their gripes than what they are happy about. That would be built in. Do you do that, or would it be a reasonable thing to do?

Mrs. Labelle: I would love to answer that question, because if you do not do that, you do not really know what is happening out there. Throughout the department—and it is not perfect, but it is pretty good—we have, for example, on the Marine Coast Guard side, a marine advisory committee which is made up of the shippers and the people who use our services every day. We meet with them in a very extensive way. We do not meet with them just for a few hours to simply give them a chance to say what they do not like and then walk away. We meet with them for days in workshops to share with them where we are going, to get their reaction, and also to listen to them to see what is not working so we can look at these things before we meet again.

In terms of our airports, a user advisory committee for each airport does the same thing. When I came to the Department of Transport, and I intend to make the rounds again, I went to the companies that we were servicing, whether they were companies manufacturing aircraft parts, companies manufacturing aircraft, the airlines themselves, the people we work with, and I said, "I want to know two things. I do not have to worry about being accused of anything. I am just arriving here. What is it that we do well and we should not tinker with or fix, and what is that we do not do well and that we should do some-

[Traduction]

Je siège au conseil d'administration de plusieurs sociétés privées et nous tenons, tous les trois mois, des séances de planification budgétaire de façon à pouvoir constater les résultats. C'est très concret. Cela ne se fait pas au gouvernement.

Le sénateur Stewart: Dans le secteur privé, si vous n'assurez pas un bon service, le client ne revient pas. Mais dans le cas du ministère des Transports, il est obligé de revenir étant donné que c'est le seul service disponible. La recherche et le sauvetage en est un bon exemple.

Le sénateur Bolduc: Je crois que la partie III du Budget et le rapport annuel devraient être davantage reliés. Le lien devrait être logique. Ce n'est pas toujours évident. Comparez ce rapport avec celui de la Banque de Montréal, de la Banque royale, de Northern Telecom ou de n'importe quelle autre grande société. Si vous examinez le rapport annuel de Northern Telecom, vous verrez exactement ce que la compagnie a fait. Ce n'est pas évident dans le rapport annuel du gouvernement.

Le sénateur Stewart: Mais n'est-il pas vrai qu'il s'agit d'opérations très différentes?

Le sénateur Bolduc: Pas nécessairement.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi de poser la question suivante: Transports Canada ne pourrait-il pas demander aux compagnies aériennes qui se servent des aéroports gérés par le ministère, ce qu'elles pensent du service qu'elles obtiennent? Ne serait-il pas raisonnable de demander aux transporteurs maritimes qui reviennent constamment dans les ports ce qu'ils pensent des aides à la navigation, et ainsi de suite? Je suis convaincu qu'ils insisteront davantage sur leurs sources de mécontentement que sur les aspects dont ils sont satisfaits. Ce genre de sondages devraient être systématiques. Le faites-vous ou ne serait-il pas logique de le faire?

Mme Labelle: Je me ferai un plaisir de répondre à cette question. En effet, si vous ne procédez pas à ce genre de sondages, vous ne savez pas vraiment ce qui se passe. Notre système n'est pas parfait, mais il est quand même assez bon. Par exemple, en ce qui concerne la Garde côtière, nous avons un comité maritime consultatif composé de transporteurs maritimes et de gens qui utilisent nos services quotidiennement. Nous les rencontrons intensivement. Nous ne nous contentons pas les rencontrer quelques heures pour leur donner l'occasion de nous faire part de leurs sujets de mécontentement. Nous passons plusieurs jours avec eux, dans le cadre d'ateliers, de façon à établir où nous allons, quelles sont leurs réactions et également pour savoir ce qui ne va pas afin de pouvoir y remédier avant notre réunion suivante.

En ce qui concerne nos aéroports, nous avons un comité consultatif d'usagers pour chacun d'eux. À mon arrivée au ministère des Transports—et j'ai l'intention de recommencer—je suis allée voir les compagnies, qu'il s'agisse de fabricants de pièces d'avion, de fabricants d'avion ou de compagnies aériennes, les gens avec qui nous travaillons et je leur ai demandé: «Je voudrais savoir deux choses. Je ne crains pas qu'on m'accuse de quoi que ce soit étant donné que je viens d'arriver. Quels sont les aspects de nos services dont vous êtes satisfaits et qu'il ne faudrait pas changer et quels sont ceux qui laissent

[Text]

thing about? If there are some things that we do not do well, how can we work with you in improving them?

The interesting part is that people are very frank, and you want them to be that way. They will tell you, on a number of fronts, some of the things that are causing problems where you did not think there were problems. You thought you were being helpful, and you find out you were not being as helpful as you thought you were.

In addition to the mechanisms we now have in place on the regulatory side and the aviation side—regular meetings with the shippers; the marine advisory committee; regular meetings with airlines; regular sessions with the Air Transportation Association of Canada that represents the airlines—what we want to do is enhance what is happening between those who are delivering services directly on a day-to-day basis and the clients, so that they, too, get direct and early response from the clients as to how they are doing in managing the service. You do this at different levels in the organization.

The Chairman: I wish to thank Mary Gusella and Huguette Labelle for having been here this morning. I thank you for giving us such good answers to our questions.

I want to say to the members of the committee that next Wednesday evening, February 26th, we will have as witnesses Margaret Catley-Carson, Deputy Minister of Health and Welfare, and Bruce Rawson, Deputy Minister of Fisheries and Oceans.

Senator Simard: Can we obtain by Tuesday or Wednesday morning, if they exist, their opening statements? That would help greatly. We could then better prepare ourselves for the committee meeting and, in the end, save time.

The Chairman: We will see what we can do.
The committee adjourned.

[Traduction]

à désirer? Comment pouvons-nous travailler ensemble pour les améliorer?

En fait, les gens se montrent très francs et c'est ce que vous souhaitez. Ils vous signaleront certains problèmes dont vous n'étiez pas conscient. Vous pensiez leur être utile et vous vous apercevez que vous ne l'êtes pas autant que vous le croyiez.

En plus des mécanismes que nous avons en place sur le plan de la réglementation et de l'aviation—nos réunions périodiques avec les transporteurs maritimes, le comité maritime consultatif, nos réunions périodiques avec les compagnies aériennes ou l'Association du transport aérien qui représente ces compagnies, nous voulons améliorer les relations entre les employés qui assurent quotidiennement les services et la clientèle. Nos employés peuvent ainsi savoir directement ce que les clients pensent du service. Cela doit se faire aux divers niveaux de l'organisation.

Le président: Je tiens à remercier Mary Gusella et Huguette Labelle d'être venues nous voir ce matin. Merci beaucoup de vos excellentes réponses à nos questions.

Je tiens à informer les membres du comité que mercredi prochain, le 26 février, nous recevrons, dans la soirée, Margaret Catley-Carson, sous-ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et Bruce Rawson, sous-ministre des Pêches et des Océans.

Le sénateur Simard: Pourrions-nous obtenir leur déclaration liminaire, s'ils en ont préparé une, d'ici mardi ou mercredi matin? Cela nous aiderait énormément. Nous pourrions ainsi mieux nous préparer pour la réunion du comité et gagner du temps.

Le président: Nous verrons ce que nous pourrions faire.
La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Multi-culturalism and Citizenship:
Mrs. Mary Gusella, Deputy Minister.

Du ministère du Multiculturalisme et Citoyenneté:
M^{me} Mary Gusella, sous-ministre.

From the Department of Transport:
Mrs. Huguette Labelle, Deputy Minister;
Mrs. Claude Bernier, Assistant Deputy Minister, Personnel.

Du ministère des Transports:
M^{me} Huguette Labelle, sous-ministre;
M^{me} Claude Bernier, sous-ministre adjointe, Personnel.



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, February 26, 1992

Issue No. 15
Twelfth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 26 février 1992

Fascicule n° 15
Douzième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	Murray
Eyton	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*

L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu	*Murray
Eyton	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déferés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, FEBRUARY 26, 1992
(16)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, in Room 257-East Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Eyton, Kinsella, Marsden and Stewart. (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

Witnesses:

From the Department of Health and Welfare:

Mrs. Margaret Catley-Carlson, Deputy Minister.

From the Department of Fisheries and Oceans:

Mr. Bruce Rawson, Deputy Minister.

Mrs. Catley-Carlson, and Mr. Rawson made opening remarks following which they answered questions.

At 8:20 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 26 FÉVRIER 1992
(16)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 18 heures aujourd'hui, dans la pièce 257 de l'Édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Eyton, Kinsella, Marsden et Stewart. (6)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: Dr Edward J. D. Ketchum, directeur de recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 juin 1991, le Comité poursuit l'examen du Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992.

Témoins:

Du ministère de la Santé et du Bien-être social:

M^{me} Margaret Catley-Carlson, sous-ministre.

Du ministère des Pêches et Océans:

M. Bruce Rawson, sous-ministre.

M^{me} Catley-Carlson et M. Rawson font chacun un exposé puis répondent aux questions.

À 20 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, February 26, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 6:00 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the twelfth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance under the Order of Reference of the Main Estimates 1991-1992 and the tenth in the series of meetings we are having on the second phase of our Estimates study: Public Service 2000.

This evening we have the pleasure to have with us, from the Department of Health and Welfare, Mrs. Margaret Catley-Carlson, the Deputy Minister. She is accompanied by Mr. Jim Moore, Director General, Departmental Secretariat, and Mr. François Pouliot, Sous-ministre adjoint principal.

From the Department of Fisheries and Oceans, we have with us this evening Mr. Bruce Rawson, Deputy Minister, accompanied by Mr. Art Silverman, Senior Assistant Deputy Minister, Corporate Affairs.

If there are no objections from members, I would like to proceed as we did last week when we heard the previous deputy ministers; that is, to hear them together.

I would also like to address a word to the witnesses. It would be appreciated if you would confine your opening remarks to approximately 10 minutes. There are a lot of questions which members would like to ask, and if each of you exceed the 10-minute time limit, there will be less time for questioning.

I would ask Mrs. Catley-Carlson to lead off with her statement, followed immediately by Mr. Rawson. Neither Mrs. Catley-Carlson nor Mr. Rawson have prepared statements, but Mrs. Catley-Carlson does have pertinent material which was circulated to senators. I hope you all have the material with you. Following upon all this enlightenment, the floor will be open to questions.

We will start with Mrs. Catley-Carlson, please. The floor is yours.

Mrs. Margaret Catley-Carlson, Deputy Minister, Health and Welfare: Honourable senators, I will observe your 10-minutes limit.

Let me begin by giving you a bird's-eye view of the Department of Health and Welfare. I often describe it as a holding company in Health and Welfare rather than a department. It is a largish department, not as big as Transport or CEIC, which both have over 20,000 employees, but depending on the season we employ about 8,000 or 10,000 folk.

We employ about 1,100 points of service across the country, and we do a great variety of tasks. If you continued your

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 26 février 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit ce jour à 18 heures pour étudier le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Cette réunion est la douzième du Comité sénatorial permanent des finances nationales dans le cadre de l'ordre de renvoi du Budget principal des dépenses 1991-1992 et la dixième de notre série de réunions sur la deuxième phase de notre étude du Budget: Fonction publique 2000.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce soir M^{me} Margaret Catley-Carlson, sous-ministre de la Santé et du Bien-être social. Elle est accompagnée de M. Jim Moore, directeur général, Secrétariat du ministère et de M. François Pouliot, sous-ministre adjoint principal.

Nous accueillons également ce soir, pour représenter le ministère des Pêches et Océans, M. Bruce Rawson, sous-ministre, accompagné de M. Art Silverman, sous-ministre adjoint principal, Pratiques des services intégrés.

Si les membres du Comité n'ont pas d'objections, j'aimerais que nous procédions comme nous l'avons fait la semaine dernière pour les sous-ministres précédents, c'est-à-dire que nous les entendions ensemble.

J'aimerais également dire un mot aux témoins. Nous aimerions que vous limitiez vos remarques liminaires à une dizaine de minutes. Les membres du Comité ont beaucoup de questions à poser et si vous dépassez cette limite de 10 minutes, nous n'aurons plus autant de temps pour les questions.

Je vais demander à M^{me} Catley-Carlson de commencer et de nous présenter sa déclaration et elle sera immédiatement suivie par M. Rawson. Ni M^{me} Catley-Carlson ni M. Rawson n'ont de déclarations préparées mais M^{me} Catley-Carlson a des documents qui ont été distribués aux sénateurs. J'espère que vous les avez sous les yeux. Après toutes ces explications, nous passerons aux questions.

Commençons si vous le voulez bien par M^{me} Catley-Carlson. La parole est à vous.

Mme Margaret Catley-Carlson (*sous-ministre, Santé et Bien-être*):

Honorables sénateurs, je vais respecter cette limite de 10 minutes.

Je voudrais pour commencer vous donner une vue d'ensemble du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Je le décris souvent comme une société de portefeuille dans le domaine de la santé et du bien-être plutôt que comme un ministère. C'est un ministère assez important, pas autant que Transports ou la CEIC, qui ont tous deux plus de 20 000 employés, mais selon la saison, nous employons environ 8 000 ou 10 000 personnes.

Nous avons environ 1 100 points de service dans l'ensemble du pays et nos tâches sont extrêmement variées. Si l'on conti-

[Text]

bird's-eye view across the country, you would find several hundred income security offices. These are places where people go to make queries about old age security, the general income supplement, the Canada Pension Plan, and the family allowance—until this morning and until January when this will change into the child benefit plan.

You would also see, looking at these 1,100 points of service, several hundred outposts such as medical services branches where nurses and community health officers and alcohol addiction people are working with Indian communities in remote areas.

You would see five federal laboratories, real centres of excellence where from coast to coast we do things like testing problem foods brought in by the public, and testing narcotic samples for RCMP undercover agents. You have probably never thought it through, but if you were an undercover agent and somebody slipped you a package of narcotics that was a dud, if you didn't show up the next morning to say that it was a dud, your life wouldn't be worth an awful lot. Therefore, we work with the RCMP closely in doing constant analysis of narcotics, food processing and fish. We are involved when there are problems with muscles, fish, food processing, narcotics, etcetera.

We also have, and these tend to be headquarters operations, major campaigns to try to convince each one of you—I trust it is no longer necessary—to stop smoking and not to take up narcotics or other kinds of substance abuse. Nutrition and alcohol, all of these campaigns are run from Health and Welfare.

We also have programs on the social side directed towards family violence and the problems that women and families encounter in the social area. As well, we try to get people on welfare to work.

We also manage two of the fundamental instruments of Canadian Confederation, where we liaise with the provinces, who are the actual deliverers of the *Canada Health Act*, and the Canada Assistance Plan, where we pay 50 percent of the costs incurred by the provinces in running social welfare programs.

We also have Fitness and Amateur Sport, which we heard a lot about over the last few weeks with the Olympics. As well, we are busy processing the Dubin report and finishing off that Royal Commission, a commission that arose out of the use of high performance drugs to enhance sport.

That is how we deliver programs to Canadians. Within headquarters, we have a number of branches that support that function. You would expect to find a policy branch, a communications branch, a corporate management branch, a personnel branch, an executive secretariat, and intergovernmental and international affairs. That is basically a bird's-eye view of our department.

[Traduction]

nue à survoler le pays, on trouve plusieurs centaines de bureaux de sécurité du revenu. C'est à ces bureaux que l'on peut s'adresser pour se renseigner sur la sécurité de la vieillesse, le supplément général du revenu, le Régime de pensions du Canada et les allocations familiales—jusqu'à ce matin et jusqu'au mois de janvier ou celles-ci deviendront le régime de prestations pour enfants.

On aperçoit également parmi ces 1 100 points de service, plusieurs centaines de bureaux éloignés comme les directions des services médicaux où des infirmières, des agents de santé communautaire et des spécialistes du traitement de l'alcoolisme travaillent avec des collectivités indiennes dans les régions éloignées.

On verrait également cinq laboratoires fédéraux, véritables centres d'excellence où, d'un océan à l'autre, nous analysons les aliments douteux apportés par le public aussi bien que des échantillons de stupéfiants pour les agents secrets de la GRC. Vous n'y avez peut-être jamais réfléchi, mais si l'on est agent secret et que l'on se fait refiler de la drogue qui n'en est pas, on a intérêt si on tient à la vie à venir le lendemain matin se plaindre que la drogue était fausse. Par conséquent, nous faisons régulièrement des analyses de stupéfiants en relations étroites avec la GRC, et aussi d'aliments transformés et de poisson. Nous intervenons lorsque des problèmes surgissent concernant des moules, du poisson, des aliments transformés, des stupéfiants, etc.

Nous avons également, et ce sont généralement des opérations qui émanent de l'administration centrale, de grandes campagnes dans lesquelles nous essayons de vous convaincre tous—je suppose que ce n'est plus nécessaire—de cesser de fumer et de ne pas commencer à prendre des drogues ou à abuser d'une substance quelconque. Nutrition et alcoolisme, toutes ces campagnes sont organisées par Santé nationale et Bien-être social.

Nous avons également des programmes sociaux pour lutter contre la violence familiale et les problèmes sociaux dont souffrent les femmes et les familles. Nous essayons aussi d'amener les assistés sociaux à travailler.

Nous gérons en outre deux des instruments fondamentaux de la Confédération canadienne, en liaison avec les provinces, qui sont en fait responsables de l'exécution, la Loi canadienne sur la santé et le Régime d'assistance publique du Canada, dans le cadre duquel nous payons 50 p. 100 des coûts des programmes de bien-être social dans les provinces.

Il y a aussi Condition physique et Sport amateur, dont nous avons beaucoup entendu parler au cours des dernières semaines avec les Jeux olympiques. Par ailleurs, nous continuons à traiter le rapport Dubin et nous terminons les travaux relatifs à la Commission royale créée à la suite de l'utilisation de produits de dopage pour améliorer les performances sportives.

Voici comment les programmes sont mis à la disposition des Canadiens. Nous avons à l'administration centrale un certain nombre de directions responsables de cette fonction. On trouve généralement une direction de la politique, une direction des communications, une direction de la gestion intégrée, une direction du personnel, un secrétariat exécutif et un service des

[Text]

However, unlike many other departments, what exists in the regions are the emanation of branches. Therefore, if you went to Edmonton you might find five receptionists all representing the branch of Health and Welfare that they work for. There is not, in the region, any corporate presence of the Department of Health and Welfare. You have the laboratory or the medical services or the health promotion unit, but these have never been pulled together.

The picture I am painting for you is that of a varied department taking on a number of roles that are crucially important to Canadians, but doing so in a fragmented fashion if you look at it in terms of the corporate entity, not if you look at it in terms of output.

How did Public Service 2000 affect this universe? When the exercise was launched by the Prime Minister, I was one of the chairs of the nine task forces. We spent a year and a half working at what ought to be the recommendations from the deputy minister level to the government as a whole. From the beginning, I was preoccupied with how we would bring that home to the departments, because it is fine to be convinced of something at the overall level but actually bringing it home and making it work is quite different.

We decided that once the 10 task forces had reported, we would recreate something of the same process within Health and Welfare. We would not ask the people to go over the exact same path again, but we would divide what the overall task forces had done and ask teams within Health and Welfare—chosen from coast to coast to coast because we go pretty far up north—to say how the recommendations in Public Service 2000 should be brought home and made alive in Health and Welfare.

We used two principle instruments. One was setting up four task forces, and they looked at employee needs in the workplace, how to improve the service to the clientele, and how to empower our employees. There are different levels of empowerment in this bird's-eye view. As well, they looked at how to become more corporate, because there are lots of instances where we are not sufficiently corporate, and that hurts our client base. We have lots of old age pensioners, for example, who come into income security programs, but we do not take advantage of that to give them advice on nutrition, fitness or any of the things that our other departments do, simply because we have always been six very separate programming entities.

Our four task forces worked over a year. They were complemented by a survey in which we went out and found out what was bothering or preoccupying people in the department. We received a 44 per cent rate of return on the survey, which was not bad. We could have wished for better. We found out that where there was a very high level of satisfaction in the department with the service that our people were able to give to

[Traduction]

affaires intergouvernementales et internationales. Voilà qui vous donne une vue d'ensemble de notre ministère.

Cependant, contrairement à beaucoup d'autres ministères, les bureaux présents dans les régions émanent des directions générales. Ainsi, vous pourriez trouver à Edmonton cinq réceptionnistes représentant tous la direction de Santé nationale et Bien-être social pour laquelle ils travaillent. Il n'y a pas de présence ministérielle du ministère de la Santé et du Bien-être dans les régions. Il y a le laboratoire ou les services médicaux ou l'unité de promotion de la santé mais ils n'ont jamais été regroupés.

Je vous brosse donc le tableau d'un ministère très varié qui joue plusieurs rôles d'une importance cruciale pour les Canadiens, d'une façon fragmentée du point de vue de l'entité globale, mais pas du point de vue du rendement.

En quoi cet univers est-il touché par Fonction publique 2000? Lorsque l'exercice a été lancé par le premier ministre, je présidais l'un des neuf groupes de travail. Nous avons passé un an et demi à travailler sur les recommandations que les sous-ministres devaient présenter à l'ensemble du gouvernement. Dès le début, je me suis demandée comment nous allions pouvoir mener tout cela à bien dans les ministères, car c'est une chose que d'être convaincu d'un programme au niveau général, mais c'en est une autre que de le traduire en termes concrets et de le faire fonctionner.

Nous avons décidé qu'une fois que les 10 groupes de travail auraient présenté leur rapport, nous allions recréer un processus analogue au sein de Santé et Bien-être. Nous n'allions pas demander aux gens de refaire exactement le même exercice mais nous allions diviser le travail effectué par les différents groupes de travail et demander à des équipes de Santé et Bien-être choisies vraiment dans toutes les régions parce que nous allons assez loin dans le Nord de donner leur avis sur la façon de transposer les recommandations de Fonction publique 2000 dans notre ministère et de les y mener à bien.

Nous avons utilisé deux instruments principaux. D'une part, nous avons mis sur pied quatre groupes de travail qui ont dû étudier les besoins des employés sur les lieux de travail, l'amélioration du service à la clientèle et la délégation de pouvoirs à nos employés. Celle-ci peut se faire à différents niveaux. Ils ont également essayé de voir comment nos services pourraient devenir plus intégrés car dans bien des cas, l'intégration n'est pas suffisante et cela nuit à nos clients. Nous avons par exemple de nombreux retraités qui bénéficient des programmes de sécurité du revenu mais nous ne profitons pas de cela pour leur donner des conseils en matière de nutrition, de condition physique ou dans l'un des autres domaines d'activité des différents services, simplement parce que nous avons toujours été divisés en six entités de programme bien distinctes.

Nos quatre groupes ont travaillé plus d'un an. Leur réflexion a été complétée par un sondage que nous avons réalisé pour connaître les problèmes ou les préoccupations des employés du ministère. Le taux de réponse au sondage a été de 44 p. 100, ce qui n'était pas mal. Nous aurions pu souhaiter mieux. Nous avons constaté que le niveau de satisfaction était très élevé dans le ministère en ce qui concerne les services dispensés aux

[Text]

Canadians, running around 80, 85 per cent, that when it came to questions such as "Do you think your boss values you?" or "Are you taken into account in decision making?" or "Is your work environment conducive to getting done what you want to get done?", the answers dropped a little from the 85 percent figure which said "Yes, I am satisfied that I am serving Canadians well."

Between the survey and the four task forces, we were able to get a good road map of 150 practical suggestions for making the department a better place to work. These accurately complemented the survey in terms of the areas in which we had to get to work.

We are quite fortunate in the department that we now have a road map of how to improve service to the clientele, how to make the workforce a better place, how to improve the empowerment of our employees by pushing authority down to the place where it can be most used, and how to pull together better at the corporate level in order to deliver better service to the clientele.

The process has taken about a year. We are at the stage where our task forces have reported, where their recommendations have been accepted, and where we are ready to move to full implementation. Before that actually happens, we will tackle the state of the department structure, which I mentioned to you at the beginning as being somewhat fragmented, with the delivery branches existing in different parts of different cities without much contact across them. We will restructure our department so that there will be regional directors general who will pull together the troops in the area to look at the possibility of improving the service to the client, who will look at matters such as career profiling and making better use of resources. As I say, there are some places where we have five meeting rooms, five receptionists and five pieces of infrastructure simply because they have never been pulled together.

We will be moving to a regional director system sometime in April. We are in the last stages of the recruitment of those persons. Their mandate will be to take the results of the 150 recommendations, which have now been blessed by management, and start turning the department around.

We were able to ride a wave, if you wish, because we captured the Public Service 2000 dynamic at a time when we had to do some restructuring within the department, at a time when we had not talked to our employees for a long time. We were able to capture the dynamic and turn it into a highly responsive exercise within Health and Welfare, and to give ourselves good prescriptions on how to get on with it. That is what we will do.

I will stop because my 10 minutes are up. I would be delighted to answer questions about how we will know when we get the degree of accountability that we planned to put in, and anything else.

The Chairman: Mr. Bruce Rawson, you now have the floor.

Mr. Bruce Rawson, Deputy Minister, Department of Fisheries and Oceans: Honourable senators, I hope that you would

[Traduction]

Canadiens par nos employés, de l'ordre de 80, 85 p. 100, mais que lorsqu'on en arrivait à des questions comme «Pensez-vous que vous êtes important pour votre patron?», ou «Tient-on compte de vous dans les prises de décision?» ou «Votre environnement au travail vous aide-t-il à faire ce que vous voulez à faire?», les réponses ont un peu diminué par rapport aux 85 p. 100 ayant déclaré «Oui, j'estime que je sers bien les Canadiens.»

Entre le sondage et les quatre groupes de travail, nous avons pu recueillir 150 suggestions pratiques pour faire du ministère un meilleur lieu de travail. Elles sont venues compléter le sondage pour nous indiquer exactement les domaines à améliorer.

Nous avons maintenant la chance au ministère d'avoir des repères sur la façon d'améliorer le service à la clientèle, d'améliorer l'environnement au travail, de confier de nouveaux pouvoirs aux employés en déléguant le pouvoir de décision à l'échelon où il peut être le plus utilisé et sur les moyens de parvenir à une meilleure intégration générale pour assurer un meilleur service à la clientèle.

Le processus a demandé environ un an. Les groupes de travail ont maintenant présenté leur rapport, leurs recommandations ont été acceptées et nous sommes prêts à passer à la mise en oeuvre. Auparavant, nous allons nous attaquer à l'état de la structure ministérielle, qui est quelque peu fragmentée, comme je vous l'ai dit au début, les directions d'exécution se trouvant dans différents quartiers dans diverses villes sans beaucoup de contacts entre elles. Nous allons restructurer notre ministère de sorte qu'il y aura des directeurs régionaux généraux qui rassembleront les troupes de la région pour tenter d'améliorer le service à la clientèle, se pencher sur des questions comme les profils de carrières et mieux utiliser les ressources. Je le répète, nous avons dans certains endroits cinq salles de réunion, cinq réceptionnistes et cinq infrastructures, simplement parce qu'il n'y a jamais eu de regroupement.

Nous passerons au système des directeurs régionaux courant avril. Nous sommes dans la dernière phase du recrutement de ces personnes. Elles auront pour mandat de commencer la refonte du ministère à partir des résultats des 150 recommandations, qui ont maintenant reçu la bénédiction de la direction.

Nous avons pu profiter de la vague, si l'on peut dire, parce que nous avons utilisé l'élan de Fonction publique 2000 à un moment où nous devions effectuer une certaine restructuration du ministère, où nous n'avions pas parlé à nos employés depuis longtemps. Nous avons pu nous servir de cette dynamique et la transformer en un exercice de participation au sein du ministère, pour nous doter d'un véritable mode d'emploi sur la façon de procéder. C'est ce que nous allons faire.

Je vais m'arrêter parce que mes 10 minutes sont écoulées. Je serais ravi de répondre aux questions sur la façon dont nous saurons que nous sommes arrivés aux résultats recherchés, le niveau de responsabilité que nous avons prévu d'intégrer, et les divers sujets.

Le président: Monsieur Bruce Rawson, c'est maintenant vous qui avez la parole.

M. Bruce Rawson (sous-ministre, ministère des Pêches et Océans): Honorables sénateurs, j'espère que vous allez me per-

[Text]

permit me some remarks on the subject of the Public Service 2000 task force on service to the public. It was a task force that I had the pleasure of chairing. We wrestled with the raison d'être of the public service's service.

I wish to begin with a few comments on the scope or definition of "service". Quite a few of the aspects of service to the public are analogous to the service delivery in the private sector. We have a lot to learn from the private sector. We have learned a lot from them in the process, but there are also differences. These differences are apparent in things such as the client group, the kind and mix of services that are offered to the public, the conditions of the services that are delivered, and the enforcement of regulations and other public functions such as supporting ministers preparing legislation and regulations which are peculiar and particular to the government aspect.

Government service is guided by principles of rules that relate to legal entitlement, such as fairness and equality. It is not insignificant that we deliver some unwelcome services, services that are paid for by taxes and that are normally provided in a monopoly form. Therefore, some of the services that we must provide, such as tax collection or checking people at boundaries and borders, are not necessarily all that welcome. Therefore, our task force used a comprehensive definition: "All services provided".

We began the review with a basic understanding that the public has a right to be consulted and the right to see and deal with the people who manage and organize government services on their behalf and who expend their money, and to participate in the design or the redesign of those services.

The old and unhealthy mode in which public officials had become faceless and nameless and were to be found behind their desk insulated from public contact is rapidly becoming history or, in fact, the public servants will become history. The system we had was too focused on process and goals rather than on the service objective and a preoccupation with results of what you are delivering. That had begun to disappear from view and was brought back into the mainstream by the task force.

There are reasons why service has, up until recently, not been emphasized in the public sector. Contrary to the client-centered organization, staff in government are faced with, as many of you know, a host of structural problems that range from classification complexities to issues of budget management. Processes and procedures were often based on a command and control theory designed to, if possible, avoid mistakes, not necessarily designed first with the client's best interests in mind. Frankly, the system does not provide enough service, and the public has told us that it is no longer acceptable. Those matters were findings of the task force, in part.

The task force tackled the problem by first looking at the corporate culture and the values of the Public Service. What do we believe in? What are our touchstones? We concluded that the first task was to shift a mind-set away from that con-

[Traduction]

mettre de présenter quelques remarques au sujet du groupe de travail de Fonction publique 2000 sur le service au public. C'est un groupe de travail que j'ai eu le plaisir de présider. Nous nous sommes attaqués à la raison d'être des services de la fonction publique.

Je commencerai par quelques commentaires sur la portée ou la définition du terme «service». A de nombreux égards, les services au public sont analogues aux services fournis par le secteur privé. Nous avons beaucoup à apprendre du secteur privé et c'est d'ailleurs ce que nous avons fait au cours de ce processus, mais il y a également des différences. Celles-ci concernent particulièrement le groupe de clients, le type et la combinaison de services offerts au public, les conditions des services fournis et l'application des règlements ainsi que d'autres tâches publiques comme l'aide aux ministres devant préparer des lois et règlements qui sont particulières et propres au gouvernement.

Les services gouvernementaux sont régis par des principes ou des règles fondés sur les droits légaux, comme la justice et l'égalité. Il est à noter que nous fournissons certains services qui ne sont pas très appréciés, des services payés par le biais des impôts et dont nous avons normalement le monopole. Par conséquent, certains des services que nous devons fournir, comme la perception des impôts ou les vérifications aux frontières, ne sont pas nécessairement très appréciées. C'est pourquoi notre groupe de travail a opté pour une définition globale: «Tous les services fournis».

Nous avons commencé notre examen en partant du principe que le public avait le droit d'être consulté et aussi de voir et de contacter les personnes qui gèrent et organisent pour lui les services gouvernementaux et qui dépensent son argent, ainsi que de participer à la conception ou à la refonte de ces services.

Les fonctionnaires sans visage et sans nom à l'ancienne mode que l'on trouvait derrière leur bureau à l'écart des contacts avec le public font de plus en plus partie des livres d'histoire et l'on pourrait presque en dire autant, en fait, des fonctionnaires. Le système que nous avions était trop axé sur le processus et les objectifs et pas suffisamment sur la qualité des services et le souci des résultats produits. On avait commencé à perdre ces éléments de vue et le groupe de travail les a fait réapparaître.

Il y a des raisons au fait que l'on n'ait pas privilégié le service dans le secteur public jusqu'à ces derniers temps. Contrairement aux organisations axées sur les clients, le personnel du gouvernement se heurte, comme vous le savez d'ailleurs, à une série de problèmes de structure depuis les complexités de la classification jusqu'aux problèmes de gestion budgétaire. Les processus et les procédures reposaient souvent sur une théorie de commandement et de contrôle conçue pour éviter les erreurs si possible mais pas nécessairement pour tenir compte avant tout des intérêts du client. Disons-le, le système ne dispense pas assez de services et le public n'est plus prêt à l'accepter. Ces conclusions sont en partie celles du groupe de travail.

Le groupe de travail s'est d'abord attaqué au problème en examinant la culture d'ensemble et les valeurs de la fonction publique. En quoi croyons-nous? Quelles sont nos pierres de touche? Nous avons conclu que la première chose à faire était

[Text]

trol and into results. The ultimate goal was to measure an organization in terms of its output.

A unique challenge of a government organization is the need to balance individual discretion at the front counter with requirements of accountability and control, which are necessary and often required by law. To improve service, we know that more authority and more discretion has to be available to the people who actually do the delivery of it. My colleague referred to it as empowerment. At the same time, we have to be sensitive to the needs of the public service for integrity, particularly in the use of public funds, and for consistency, fairness and evenhandedness in dealing with the public.

Often the problem in a bureaucracy is not the lack of delegation but rather that not enough real authority is being pushed down to the front line. Delivery of good service requires confident staff. It requires staff who know what is expected of them, who understand the goals and who feel free to modify precedent to achieve them. If what is required on the front line is real empowerment and what is received is mere delegation, the capability to give good service is not improved, frankly. In fact, the weight may crush the service delivery system. Yes, I would probably say it is possible to provide too much authority or too much empowerment, but many departments—and I have worked in many myself—have a long way to go to get to that point.

A review of performance by the task force illustrated that there is a very tight link between the quality of service provided and the attitudes toward individual performance of employees.

Lastly, I will deal with one of the fundamental changes called for by the task force on service to the public. That is the need to expand, improve and become confident in the area of consultation with the public. Canadians are demanding an opening up of the process of decision-making in program design. They expect more consultation, they expect an active participation in the processes of government. This is a most important element.

I believe senators heard from Mr. Scott who is the chairman of the Public Policy Forum. His quote, which we used in the report from the forum's meeting, was that there is no consultative culture in the federal public service. Consultations tend to be an afterthought rather than a first thought and all too often it is simply window dressing.

The task force found that there was a high degree of public scepticism about government consultation. A common criticism was that what we were doing was rubber-stamping previously taken decisions, that public servants were limiting their consultation to a dialogue with their specific clients, that the Department of Fisheries would be dialoging and consulting with the fishermen and the fish processing industry but not

[Traduction]

de cesser de se préoccuper du contrôle pour penser plutôt aux résultats, l'objectif ultime étant de mesurer l'organisation selon son rendement.

Les organisations gouvernementales doivent relever un défi bien particulier en ce sens qu'il leur faut concilier la discrétion individuelle en première ligne avec les règles d'imputabilité et de contrôle qui sont nécessaires et souvent exigées par la loi. Pour améliorer le service, nous savons qu'il faut donner davantage de pouvoir et de latitude aux personnes chargées de l'exécution proprement dit. Ma collègue a parlé de leur donner des pouvoirs. En même temps, nous devons être sensibles à l'importance de l'intégrité dans la fonction publique, particulièrement dans l'utilisation des fonds publics, et à celle de la cohérence, de la justice et de l'équité dans les rapports avec le public.

Le problème dans une bureaucratie n'est souvent pas l'absence de délégation mais plutôt l'insuffisance des pouvoirs véritables confiés aux employés de première ligne. Un service de qualité n'est possible qu'avec un personnel confiant. Il faut des employés qui sachent ce que l'on attend d'eux, qui comprennent les objectifs et se sentent libres de s'écarter des précédents pour les atteindre. Si les employés de première ligne ont besoin de vrais pouvoirs et que l'on se contente d'une simple délégation, il n'est guère possible de donner de meilleurs services, reconnaissons-le. En fait, le système de fourniture des services risque de s'effondrer sous le poids. Oui, je l'admets, il est sans doute possible de donner trop de pouvoir ou trop de responsabilité, mais de nombreux ministères—et j'en ai connu moi-même beaucoup—ont beaucoup de chemin à faire pour en arriver là.

Une étude du rendement effectuée par le groupe de travail a montré que la qualité du service fourni était étroitement liée aux attitudes à l'égard du rendement individuel des employés.

Enfin, je voudrais dire un mot de l'un des changements fondamentaux recommandés par le groupe de travail sur le service au public. La nécessité d'accroître la consultation avec le public, de l'améliorer et de l'entreprendre avec confiance. Les programmes doivent être conçus de façon à permettre un processus de prise de décision plus ouvert, les Canadiens l'exigent. Ils veulent davantage de consultation, ils veulent participer activement aux processus gouvernementaux. C'est un élément crucial.

Je crois que les sénateurs ont entendu le témoignage de M. Scott qui est président du Forum de politique publique. Il a déclaré, et nous avons repris ses paroles dans le rapport de la réunion du Forum, qu'il n'existait pas de culture consultative dans la fonction publique fédérale. Les consultations ont tendance à se faire après coup au lieu d'être une première étape et trop souvent, on ne cherche qu'à sauver les apparences.

Le groupe de travail a constaté que le public était éminemment sceptique quant aux consultations gouvernementales. Selon l'une des critiques les plus fréquentes, nous nous bornions à entériner automatiquement des décisions déjà prises, les fonctionnaires limitaient leurs consultations à un dialogue avec leurs clients particuliers, que le ministère des Pêches dialoguerait avec les pêcheurs et les représentants du secteur de

[Text]

consumers, not the people in communities or community leaders, all with a stake in the same issues.

A great deal of what we had to say in the task force report was to try to bring about this change in culture, the change in the way in which we do business, the change in what we believe in in terms of the public service and service to the public, and the process of consultation which is the underpinning that we believe is a major requirement.

I wish to say two or three quick words about the department. It is a department very ordinarily organized: science, operations, inspection and an international element. We have 6,000 employees, perhaps 6,700 on a part-time basis, in total. Eighty-six per cent of our staff are located outside the national capital region. We have perhaps 1,000 regional offices, areas, hatcheries or other capital development. It is a very capital-intensive department.

The five, six or seven priorities that the Hon. Mr. Crosbie, my minister, is championing are income security questions related to fishermen; native rights and treaties vis-à-vis the fishing elements and the new Supreme Court cases; habitat and environment; reform of the department, which is dealing with an often-proposed idea of administrative legal agencies to arm's length a lot of the licencing and allocation questions; economic development; obviously foreign over-fishing and, as all of us know here, the northern cod and elements of that and the problem of stock management in that area.

The Chairman: Thank you, Mr. Rawson. We will start the questioning with Senator Marsden.

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman. I must say that I have been looking forward to hearing the witnesses this evening. I am very glad you are here.

This is one of the more interesting studies we have done on this committee. The further we proceed, the more I think that PS 2000 is a mass of contradictions. Let me illustrate what I mean and perhaps you can tell me why I am wrong.

Mrs. Catley-Carlson: Senators are never wrong.

Senator Marsden: Good heaven's!

You know better than I the theory of bureaucracies; they are highly efficient ways of doing things. From Bismarck forward they are never meant to be service operations. I find that the language of PS 2000 is in a major clash with the notion of having an administrative structure run by government. From the beginning this language of the private sector has seemed to me to fit very uneasily with what the public service is meant to do. This worries me very much. Talking about "corporate culture" and "client-based service" is all very well, but what the public is expecting is something a little different. Certainly, we have heard from a great many very good public servants whose morale seems to be at low ebb. These may not be connected events, but do you believe that a proper administrative structure in a national government can do those things that we are

[Traduction]

transformation du poisson et les consulterait, mais pas les consommateurs, pas la population locale ou les dirigeants communautaires, qui sont pourtant tous partie prenante.

La majeure partie du rapport du groupe de travail était consacrée à ce changement de culture, au changement dans notre façon de travailler, dans nos convictions à propos de la fonction publique et du service au public, et dans le processus de consultation qui est pour nous un élément de base essentiel.

Je voudrais dire deux ou trois mots au sujet du ministère. Il est organisé de façon tout à fait classique: science, opérations, inspection et un élément international. Nous avons 6 000 employés, peut-être 6 700 à temps partiel, au total; quatre-vingt-six p. 100 de notre personnel se trouve à l'extérieur de la région de la capitale nationale. Nous devons avoir quelque 1 000 établissements dans les régions, bureaux, secteurs, installations de pisciculture ou autres immobilisations. C'est un ministère qui nécessite beaucoup de capitaux fixes.

Mon ministre, l'honorable M. Crosbie, se fait le champion de cinq, six ou sept priorités: les questions de sécurité du revenu pour les pêcheurs, les droits des autochtones et les traités par rapport aux éléments de pêche et aux nouvelles causes de la Cour suprême, l'habitat et l'environnement, la réforme du ministère c'est-à-dire l'idée souvent proposée d'organismes administratifs légaux qui se chargeraient indépendamment d'une grande partie des questions de permis et d'allocations, le développement économique, bien sûr la surpêche étrangère et, comme nous le savons tous ici, la morue du Nord, les éléments qui s'y rapportent et le problème de la gestion des stocks dans ce secteur.

Le président: Merci, monsieur Rawson. C'est le sénateur Marsden qui va poser les premières questions.

Le sénateur Marsden: Merci, monsieur le président. Je dois dire que j'étais impatiente d'entendre les témoins de ce soir. Je suis très heureuse que vous soyez ici.

Cette étude est l'une des plus intéressantes qu'ait effectuées ce comité. Plus nous avançons, plus je crois que FP 2000 est un amas de contradictions. Je vais vous expliquer ce que j'entends par là et vous allez peut-être pouvoir me dire pourquoi j'ai tort.

Mme Catley-Carlson: Les sénateurs n'ont jamais tort!

Le sénateur Marsden: Seigneur!

Vous connaissez mieux que moi la théorie des bureaucraties; ce sont des formules très efficaces pour réaliser des choses. Depuis l'époque de Bismarck, elles n'ont jamais été censé servir à fournir des services. Pour moi, le langage de FP 2000 contredit tout à fait la notion d'une structure administrative dirigée par le gouvernement. Depuis le début, ce langage du secteur privé me semble très mal correspondre à la raison d'être de la fonction publique. Ceci m'inquiète beaucoup. C'est très bien de parler de «culture de l'organisation» et de «service axé sur les clients», mais le public attend quelque chose d'un peu différent. Nous avons par ailleurs entendu de très nombreux fonctionnaires dont le moral semble être particulièrement bas. Ces événements sont peut-être sans rapport mais pensez-vous qu'une structure administrative adéquate dans un

[Text]

not even getting from the private sector? I mean, look at banks or retail operations.

Senator Stewart: Mary at the Royal Bank does all this sort of thing.

Senator Marsden: Except that the statements are wrong every month.

That is one example. The second example is the question of giving discretion to delivery. I understand that every once in a while any bureaucracy which has gathered too much control at one level or the other has to shove it down the other way, whichever way it is, depending on the cycle of administrative management. So much of what goes on in Health and Welfare or indeed in any major government department is a question of fairness and equity—I suppose immigration is probably the worst case—but Health and Welfare is also an issue. Can you really have the public thinking that there will be discretion at the local level and what one person gets another one may not get? If that is the case, then surely it will be putting those public servants in an extremely vulnerable situation even in the scientific area?

Third, in the first pages of this report, I think you outlined extremely well the pressures on national government in addition to the ones that you did not outline, such as budgetary pressures and the usual federal-provincial tensions and morale. The shift outside national governments, the scope of control that has now escaped the reign of national government in the way in which the economy operates and indeed in the way the highly mobile population of this country operates—there are many agreements for pension and benefit exchanges all over the world—is difficult to rope in by public service.

Is it not the case that many of the levers that the Public Service needs are no longer within its grasp because they have internationalized? Therefore, will the Public Service 2000 management scope provide any answer for attaining the goals of better government in the next 10 years?

Mrs. Catley-Carlson: Those are certainly three interesting questions. Our bureaucracy is not meant to be service deliveries. I guess the answer is that it is more true in some places than in others. The 2,900 people who deliver family allowance cheques, old age security cheques and work on the systems that support those are meant to be service deliveries. Those persons are not unduly concerned with what goes on in Question Period in the House of Commons. Their potential for great risk is minimized. In any large department there are a number of functions that can be usefully looked at in terms of the delivery to the client because it is what people who are doing the job most identify with.

Senator Marsden: Will you forgive me, but why do you call us citizens "clients"? Are we not citizens? Is that not the basis on which we get service? We are not going to a bank. You are government, that is different.

[Traduction]

gouvernement national puisse faire ce que nous ne réussissons même pas à obtenir du secteur privé? Prenez les banques ou les commerces.

Le sénateur Stewart: Mary à la Banque royale fait tout cela.

Le sénateur Marsden: Sauf que les états de compte sont faux tous les mois.

C'est un exemple. Deuxième exemple, la question de la discrétion au niveau de l'exécution. Je comprends que régulièrement, toute bureaucratie ayant acquis trop de contrôle à un niveau ou à un autre doit donner un coup de barre dans l'autre sens, quel qu'il soit, selon le cycle de gestion administrative. Ce sont presque toujours des questions de justice et d'équité qui reviennent à Santé et Bien-être ou en fait dans tous les grands ministères du gouvernement—je suppose que l'Immigration est le pire cas—mais il y a aussi Santé et Bien-être. Peut-on vraiment laisser le public penser qu'il y a une certaine latitude au niveau local et que l'on pourrait refuser à l'un ce que l'autre a obtenu? Si tel est le cas, ces fonctionnaires se trouveront dans une situation extrêmement vulnérable même dans le domaine scientifique, n'est-ce pas?

Troisièmement, dans les premières pages de ce rapport, vous avez très bien décrit les pressions s'exerçant sur le gouvernement national, en plus de celles dont vous n'avez pas parlé comme les pressions budgétaires et les problèmes habituels de tension et de moral au niveau fédéral-provincial. Les changements intervenus en dehors des gouvernements nationaux, la part du contrôle qui a maintenant échappé au gouvernement national étant donné la façon dont fonctionne l'économie et dont se comporte la population extrêmement mobile de ce pays—il y a de nombreuses ententes de réciprocité concernant les retraites et les prestations dans le monde entier—tout cela est difficile à intégrer pour la fonction publique.

Ne croyez-vous pas qu'une bonne partie des leviers dont a besoin la fonction publique ne sont en fait plus à sa portée à la suite de l'internationalisation? Dans ces conditions, le type de gestion de Fonction publique 2000 sera-t-il une réponse qui permettra d'atteindre les objectifs et de parvenir à un meilleur gouvernement au cours des 10 prochaines années?

Mme Catley-Carlson: Ces trois questions sont certainement très intéressantes. Notre bureaucratie n'est pas censée être axée sur les services. Je répondrai en disant que c'est plus vrai à certains endroits qu'à d'autres. Les 2 900 personnes qui émettent les chèques d'allocations familiales, de sécurité de la vieillesse et travaillent sur les systèmes qui s'y rapportent sont bien là pour fournir des services. Ces personnes ne se préoccupent pas excessivement de ce qui se passe à la Période des questions à la Chambre des communes. Leur potentiel de risque est minimisé. Dans tous les grands ministères, il y a un certain nombre de fonctions qui doivent être vues sous l'angle du service aux clients parce que c'est aussi l'opinion de ceux qui effectuent le travail.

Le sénateur Marsden: Pardonnez-moi, mais pourquoi qualifiez-vous les citoyens de «clients»? Ne sommes-nous pas des citoyens? N'est-ce pas sur cette base que nous obtenons des services? Nous ne sommes pas à la banque. C'est le gouvernement, c'est différent.

[Text]

Mrs. Catley-Carlson: It has bit of a Zairean sound, "citizen service."

Senator Marsden: I object to being called a "client."

Mrs. Catley-Carlson: All right. Pensioner service.

Senator Marsden: I am a citizen with entitlement, it is different. I don't have choice.

Mrs. Catley-Carlson: I have to agree with you that within a bureaucracy there are some parts that will be more adapted than others. An audit service should behave more or less as an audit service on the outside. The reason it is on the inside is so that it does not have to be taught the same things all over again, but it should behave more or less like an audit service; personnel ditto. For internal policy shops, you are never going to start costing the output and coming up with a client-focused analysis of whether these policies succeeded or did not succeed. Wisdom does not come in pushing this to an absurd extension. Wisdom comes in seeing where this provides a happy marriage between what Canadians expect and what the people on the ground think they are there to do.

Discretion and delivery are very good questions for us. We would love to give our employees discretion. However, a different old age pension cheque in Moncton from that delivered in Nanaimo is not likely to provoke a very happy reaction. Many of the decisions that a public servant makes in a month are not connected with the size of the pension cheque. They are connected with questions such as: should this place have a computer? Should the furniture stay the way it is? How do we get the plumbing leak fixed? Why are we out in the boonies when all of our clients cannot get here? Why can't I get my secretary's job reclassified? Why is this person on term and his contract is going to run out?

A great deal of the work that public servants have to do is connected with the process questions of being part of the civil service and the internal functions. It is very much those that Public Service 2000 is targeted at, so that the level of the ability to buy a chair, a table or a computer, or engage in a dialogue with Public Works, is taken as far down as it can be taken. You are not offering somebody the chance to have a differential quotient on the amount of PCBs that can safely exist in the water. But in the dialogue beforehand, the discussions, there is all manner of discretion that should take place there.

A great part of the life of any public servant or anyone who works in a large organization is their relationship with the organization, getting the authorities to keep moving, if you wish, and it is those that we have to look at. As Bruce was saying, those became an end in themselves in the public service. You could do very well by showing that you had filled all the processes. Was there any end product? We did not do a lot of measuring of that.

[Traduction]

Mme Catley-Carlson: Cela sonne un peu zaïrois «service aux citoyens».

Le sénateur Marsden: Je n'aime pas qu'on me considère comme une «cliente».

Mme Catley-Carlson: Très bien. Le service aux retraités.

Le sénateur Marsden: Je suis une citoyenne qui a des droits, c'est différent. Je n'ai pas le choix.

Mme Catley-Carlson: Je reconnais avec vous qu'il y a dans toute bureaucratie certaines parties mieux adaptées que d'autres. Le service de vérification devrait fonctionner plus ou moins comme un service de vérification extérieur. C'est un service interne simplement pour qu'il ne soit pas nécessaire de répéter sans cesse les mêmes choses, mais il devrait fonctionner plus ou moins comme un service de vérification; le personnel également. Pour ce qui est de la politique interne, on ne va jamais commencer à calculer le coût du produit et arriver avec une analyse axée sur le client pour déterminer si les politiques ont réussi ou pas. On n'acquiert pas la sagesse en allant jusqu'à des extrémités aussi absurdes. On devient sage lorsqu'on parvient à un mariage heureux entre ce qu'attendent les Canadiens et ce que les employés sur le terrain croient être leur fonction.

La discrétion et l'exécution sont de très bonnes questions pour nous. Nous aimerions beaucoup donner une grande latitude à nos employés mais malheureusement, si le chèque de sécurité de la vieillesse de Moncton est différent de celui de Nanaimo, la réaction ne sera sûrement pas très positive. La plupart des décisions que prend un fonctionnaire en un mois sont sans rapport avec le montant du chèque de pension. Elles portent sur des questions comme celles-ci: nous faudrait-il un ordinateur? Faut-il laisser les meubles au même endroit? Comment faire réparer cette fuite? Pourquoi sommes-nous si loin puisque nos clients ne peuvent venir jusqu'ici? Pourquoi ne puis-je faire reclassifier le poste de ma secrétaire? Pourquoi cette personne a-t-elle un contrat déterminé qui va bientôt expirer?

Le travail des fonctionnaires est en grande partie lié aux questions inhérentes à la fonction publique et aux fonctions internes. C'est essentiellement ce niveau que vise Fonction publique 2000, de sorte que le pouvoir d'acheter une chaise, une table ou un ordinateur, ou de dialoguer avec Travaux publics se situe aussi bas que possible. Il ne s'agit pas de donner la possibilité à quelqu'un d'avoir un quotient différentiel sur la quantité de BPC acceptable dans l'eau. Mais dans le dialogue qui précède, dans les discussions, il est tout à fait possible de donner une plus grande latitude.

Une grande partie de la vie d'un fonctionnaire ou de toute personne travaillant dans une grande organisation est consacrée aux rapports avec l'organisation, à l'obtention des autorisations nécessaires pour continuer à avancer, si vous voulez, et c'est sur ces éléments que nous devons nous pencher. Comme le disait Bruce, c'est devenu une fin en soi dans la fonction publique. On pourrait avoir d'excellentes notes en montrant que l'on a respecté tous les processus. Y avait-il un produit final? Ceci n'a guère été mesuré.

[Text]

The third question is pressures on the national government. Are the levers really there or are they out somewhere else? Again, for a great number of the questions like competitiveness, one has to ask oneself those questions. But when looking at what a great number of us deliver, the people we want to stop smoking are the Canadians who are in front of us; the people we want to get into a dialogue with drugs are the parents with whom we have contact; the food that we want to sample is the food Canadians are having problems with.

To answer huge questions, yes, the levers are often global; to answer the questions "dans le quotidien", the questions are often right in front of us and we are trying to improve our employees' ability to feel confident that they can take those questions on.

Senator Marsden: You are saying that this is just a management renewal process with some words around it that make it sound as though it is different, but it is what goes on in any large structure on a cyclical basis?

Mrs. Catley-Carlson: It is the reversal of what Bruce was talking about when, for any imaginable procedure, there was a guideline, a manual, a set of regulations and someone to come around and watch to make sure it was done that way. It is unimaginable freedom to be able to ask, why should it not be done in a commonsensical fashion rather than to imagine that life was going to be made difficult by somebody coming around and making sure that you followed a particular process? That is what Public Service 2000 is about. It is asking people on the ground, is this the most sensible way to do it? Why not go ahead and do it that way, if the norms are observed that processes have to be open, competitive and transparent, and that people have to work a certain number of hours a week? Why should you be doing each of these processes through manuals that used to go to four and five feet and could only be understood by their keepers?

Senator Marsden: And were ignored.

Mrs. Catley-Carlson: We all paid obeisance to them, but that did not mean anybody ever opened them, other than the keepers. The keepers had great power because they were the keepers of the manuals and they could tell you what went on.

Senator Marsden: You have still got the Auditor General to contend with.

Mrs. Catley-Carlson: He was the origin of a great number of those manuals, quite frankly, and I am delighted to see the Auditor General now claiming that the change process is just what they had in mind. I am absolutely delighted to hear that. I have myself had a great number of manuals created because the Auditor General said that there had been no problems, but there was a risk of problems if procedures were not invented, codified, crystallized and put into manuals which could then be monitored.

Senator Marsden: Presumably the Auditor General will say that again after this cycle.

[Traduction]

La troisième question concerne les pressions sur le gouvernement national. Les leviers de commande sont-ils vraiment là ou se trouvent-ils ailleurs quelque part? Là encore, sur de nombreux points comme la compétitivité, il faut se poser ces questions à soi-même. Mais si l'on prend ce que font bon nombre d'entre nous, ce sont les Canadiens qui sont devant nous que nous voulons faire cesser de fumer; ce sont les parents avec qui nous sommes en contact que nous voulons voir amorcer un dialogue au sujet de la drogue; ce sont les aliments qui posent des problèmes aux Canadiens que nous voulons échantillonner.

Pour répondre aux grandes questions, oui, les leviers sont souvent mondiaux; pour répondre aux questions «dans le quotidien», les réponses sont souvent sous nos yeux et nous essayons de donner plus de confiance à nos employés, de les convaincre qu'ils peuvent répondre à ces questions.

Le sénateur Marsden: En somme, c'est simplement un processus de renouvellement de la gestion assorti de quelques mots qui lui donnent un air un peu différent, mais c'est ce qui se produit de façon cyclique dans toute grande organisation?

Mme Catley-Carlson: C'est l'inverse de ce que décrivait Bruce à l'époque où il y avait, pour toutes les procédures possibles et imaginables, un directive, un manuel, une série de règlements et quelqu'un qui venait vérifier que tout était fait dans les règles. C'est une liberté inimaginable de pouvoir demander pourquoi l'on ne devrait pas se fier au simple bon sens au lieu que la vie soit empoisonnée par quelqu'un venant vérifier que l'on a bien suivi un processus particulier? C'est cela Fonction publique 2000. C'est demander à ceux qui sont sur le terrain si c'est la façon la plus logique de procéder? Pourquoi ne pas se lancer et procéder ainsi, si les normes sont observées et que les processus sont ouverts, compétitifs et transparents et que les gens doivent effectuer un certain nombre d'heures de travail par semaine? Pourquoi devrait-on pour chaque tâche suivre des manuels qui pouvaient s'empiler jusqu'à quatre et cinq pieds de hauteur et que seuls leurs gardiens pouvaient comprendre?

Le sénateur Marsden: Et qui étaient ignorés.

Mme Catley-Carlson: Nous leur avons tous obéi mais cela ne veut pas dire que quiconque les ait jamais ouverts, en dehors des gardiens. Ceux-ci avaient de grands pouvoirs puisqu'ils étaient les gardiens des manuels et ils pouvaient dire ce qui se passait.

Le sénateur Marsden: Vous devez encore tenir compte du Vérificateur général.

Mme Catley-Carlson: Il a été à l'origine d'un grand nombre de ces manuels, je l'avoue, et je suis ravie de voir que le Vérificateur général dit maintenant que ce changement correspond tout à fait à ce qu'il avait en tête. Je suis absolument enchantée d'entendre cela. J'ai moi-même vu créer un grand nombre de manuels parce que le Vérificateur général avait dit qu'il n'y avait pas eu de problèmes mais qu'ils risquaient de surgir si l'on n'inventait pas, ne codifiait pas, ne cristallisait pas de procédures pour les mettre dans des manuels qui pourraient être contrôlés.

Le sénateur Marsden: Le Vérificateur général tiendra probablement encore ces propos après ce cycle.

[Text]

Mrs. Catley-Carlson: If you read his letters to you, you will see that we have a changed ethic, so let us take advantage of it while it is here.

Senator Marsden: I agree. I will come back on the next round.

The Chairman: We will now hear from Mr. Rawson.

Mr. Rawson: I will try to stay away from the points that have been made and touch on some others.

I believe that there is a such a thing as judgment to be exercised at the front desk and that it is not all rules. Programs can be cleverly designed to leave a lot of discretion at the front desk. It takes time, it takes a friendlier Auditor General, and we have a process in motion. I agree with Mrs. Catley-Carlson on that.

At Western Diversification, to take an example, we could create from nothing because the Deputy Minister was the first employee and then it becomes very much easier, I admit. We found that when we were taking applications for repayable contributions we started opening files. When we started opening files, we opened a lot of files that subsequently would be closed. So we decided that there would be no application forms, that when people have a new product and are interested in funds, in support, something of that kind, when they phone up and ask for the application form we ask them to come in. They walk in the door, we serve coffee, we talk to them and we say that the project is interesting, but it is on the retail basis and, frankly, we cannot do retail because we do new markets, new technology, import replacement, whatever. The people then understand and they have met a friendly face in government. But we may also be able to refer them, so we have another little saying: "Don't let go of their elbow until they are in the right place." Which is what government should be, a friendly person, a knowledgeable, competent person, a person who stops the paper flow when it is unnecessary.

In DREE and DRIE, the predecessors, we had 880 pages of manual. In Western Diversification we had a simple book about that thick, containing only precedents, and a short piece that was the theory of operations—what we were trying to do, what our goals were, where we were trying to go. This is what the front-end staff had to work from.

I guess I would say this: We will still need rule books, and they will become thinner, but they can become saner. We will not throw out the manuals and the rule books. There is a lot we can do to make them more usable by front-line staff, and when we do we will have happier people, we will have friendlier people, and service to citizens will be more effective.

[Traduction]

Mme Catley-Carlson: Si vous avez lu ses lettres, vous avez vu que nous avons une nouvelle éthique et nous devrions donc en profiter tant qu'elle est là.

Le sénateur Marsden: Je suis d'accord. Je continuerai au tour suivant.

Le président: Nous allons maintenant entendre M. Rawson.

M. Rawson: Je vais essayer de ne pas répéter ce qui a déjà été dit et d'aborder d'autres points.

Je suis convaincu qu'il faut faire preuve de jugement lorsqu'on se trouve en première ligne et qu'il n'y a pas que les règles. Les programmes peuvent être bien conçus de façon à laisser une grande latitude au niveau de la réception. Il faut du temps, un Vérificateur général plus facile et le processus est en marche. Je suis d'accord avec M^{me} Catley-Carlson sur ce point.

Au Bureau de diversification de l'Ouest, par exemple, nous pouvions créer à partir de rien parce que le sous-ministre était le premier employé et les choses deviennent alors beaucoup plus faciles, je l'admets. Nous avons constaté que lorsque nous avons reçu des demandes de contributions remboursables, nous avons commencé à ouvrir des dossiers. Lorsque nous avons commencé à ouvrir des dossiers, nous en avons ouvert beaucoup qui allaient ensuite être fermés. Nous avons donc décidé qu'il n'y aurait pas de formulaires de demande, et que lorsque des personnes ayant un nouveau produit et désirant recevoir des fonds, de l'aide, quelque chose du genre, téléphoneraient pour demander un formulaire, nous les inviterions à venir sur place. Elles franchissent la porte, nous servons le café, nous leur parlons et nous expliquons que le projet est intéressant mais qu'il s'agit de détail et que, franchement, nous ne pouvons pas faire de détail parce que nous nous occupons de nouveaux marchés, de nouvelles technologies, de remplacement des importations, etc. Les gens comprennent alors et sont heureux d'avoir rencontré quelqu'un d'amical au gouvernement. Mais nous pouvons aussi être en mesure de les aiguiller ailleurs et nous avons un autre petit dicton: «Ne les laissez pas partir tant qu'ils ne sont pas au bon endroit». Et c'est ce que devrait être l'employé du gouvernement, une personne amicale, une personne informée, compétente, qui met un terme à la paperasse lorsqu'elle est inutile.

Au MEER et au MEIR, les prédécesseurs du Bureau, nous avions 880 pages de manuel. À la Diversification de l'Ouest, nous avions un simple livre de cette épaisseur environ, qui contenait seulement les précédents, et un petit document exposant la théorie des opérations: ce que nous cherchions à faire, nos objectifs, l'orientation que nous voulions suivre. C'est à partir de là que devait travailler le personnel de première ligne.

En fait, je dirais ceci: nous aurons encore besoin de livres de règles, et ils deviendront plus minces, mais ils peuvent devenir plus sains. Nous n'allons pas jeter les manuels et les livres de règlements. Nous pouvons apporter de grandes améliorations pour qu'ils soient plus facilement utilisables pour le personnel de première ligne et lorsque ce sera fait, nous aurons des employés plus heureux, plus aimables, et un service aux citoyens plus efficaces.

[Text]

Senator Marsden: I have just one last question. I understand that and applaud it, but did you need PS-2000 to do that?

Mr. Rawson: I started by saying it is easier when you are starting from a green field department. It really is easier. To weed and to simplify takes passion and compulsion. It is tough to do. It is hard work. It takes time. To change the way people think, the corporate culture, if you will pardon me just using that phrase one more time, the way people think, the way people want to do things and how they feel, all takes time.

That is an example of the kind of thing we have learned from turnaround of corporate organizations. They have taken a decade or five years, but it is better all the time. I really believe we have to do a lot of work in government before we can say we have got it as friendly, as courteous, as competent, as willing, as fair, as timely, and so on, as humanly possible. We have got a lot of renewal, rebuilding, redefining, and rethinking to do. I really do.

Mrs. Catley-Carlson: The other thing I would add is that it had to be collective. The ministers had to be on board, because if your minister and your deputy minister suddenly start changing the rule books and saying to the staff, "Now, you think about this response flexibly," it can be a rather scary process.

The third point I would add is that as long as you had people in central agencies who felt their job was checking on your compliance with the rule book, not the output, you had a series of employees who knew that the reward system was to be gained by being observant to the process rather than the output. So yes, you do need Public Service 2000. You need somebody to ring a bell and say, "The rules are changing." That is the absolutely important part, the bell.

Senator Stewart: In response to the question, Mrs. Catley-Carlson emphasized the housekeeping aspect of the departmental work, whereas Mr. Rawson moved away to greater discretion in dealing with the public at the front desk.

Now, Mr. Rawson is the deputy minister of the department in which the minister and, I suppose, the deputy minister have the greatest discretion of any department within the competence of the Government of Canada. If you were going to have greater discretion at the front desk, how do you deal now with conflicts between the fishing districts? How are you going to overcome that? How are you going to deal with conflicts between the different—I will not say gears, but different fisheries.

Mr. Rawson: Gears, sectors.

Senator Stewart: Are these not important? Are these not some of the most important problems in your department?

Let me add another point. Your department is in the small craft harbours area. This is an area where MPs are under great pressure from constituents for work to be done. Even senators see breakwaters that are crumbling and wharfs which need to be replanked. How do you prevent cosy relationships—I do not imply illegal relationships—between the MP and these

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Je n'ai plus qu'une question. Je comprends cela et j'applaudis, mais fallait-il FP 2000 pour y parvenir?

M. Rawson: J'ai commencé en disant que les choses sont plus faciles lorsqu'on part d'un ministère vierge. C'est vraiment plus facile. Il faut de la passion et de la compulsion pour déherber et pour simplifier. C'est dur. C'est un travail difficile. Il faut du temps. Pour changer la façon de penser, la culture de l'organisation, si vous me permettez d'utiliser ces termes encore une fois, la façon dont les gens veulent travailler et dont ils réagissent, pour tout cela il faut du temps.

C'est un exemple de ce que nous a appris la transformation des grandes organisations. Il a fallu 10 ans ou cinq ans, mais c'est de mieux en mieux. Je crois sincèrement que nous avons beaucoup de chemin à faire au gouvernement avant de pouvoir dire que nous sommes arrivés à autant d'amabilité, de courtoisie, de compétence, de bonne volonté, de justice, d'exactitude, etc. que possible. Nous avons d'après moi beaucoup à faire pour renouveler, reconstruire, redéfinir et repenser. J'en suis convaincu.

Mme Catley-Carlson: J'ajouterais que ce doit être un effort collectif. Les ministres ont dû participer parce que si le ministre et le sous-ministre changent tout d'un coup les règlements en disant au personnel, «Maintenant, pensez à cette réponse avec souplesse», ce peut être terrifiant.

J'ajouterais en troisième lieu que tant que l'on avait dans les organismes centraux des personnes convaincues que leur rôle était de vérifier le respect des règlements et non le rendement, on avait une série d'employés sachant que c'est en respectant le processus et non en pensant au produit que l'on obtenait des récompenses. Donc oui, Fonction publique 2000 est nécessaire. Il faut quelqu'un pour sonner la cloche et dire, «Les règles changent». C'est l'élément essentiel, la cloche.

Le sénateur Stewart: En réponse à la question, M^{me} Catley-Carlson a souligné l'élément intendance du travail ministériel, tandis que M. Rawson a parlé de la discrétion accrue en première ligne, c'est-à-dire dans les rapports avec le public.

M. Rawson est sous-ministre du ministère dans lequel le ministre et sans doute le sous-ministre ont le plus de latitude parmi tous les ministères du gouvernement canadien, dans le cadre de ses domaines de compétence. Si les employés de première ligne disposaient d'une plus grande latitude, comment régleriez-vous les conflits entre les districts de pêche? Comment allez-vous surmonter cela? Comment allez-vous éviter les conflits entre les différents—je ne dirais pas les engins, mais les différentes pêches?

M. Rawson: Les engins, les secteurs.

Le sénateur Stewart: N'est-ce pas important? Ces problèmes ne sont-ils pas les plus importants dans votre ministère?

J'aimerais ajouter autre chose. Votre ministère s'occupe également des ports pour les petits bateaux. A ce propos, les députés sont soumis à des très fortes pressions de la part de leurs électeurs qui voudraient que des travaux soient faits. Même les sénateurs voient des jetées qui s'écroulent et des quais dont les planches doivent être remplacées. Comment allez-vous éviter

[Text]

empowered people in the local offices, specially with regard to small craft harbours?

Mr. Rawson: I really do like my job. That is a wonderful question, senator. I can start this way: Some parts you rebuild and change completely. To begin your question, you spoke of gear sectors or the division between offshore, inshore, or trawlers.

Senator Stewart: I started with conflict of districts and then I went to gears.

Mr. Rawson: Well, my minister has launched us on a major piece of work which we have well begun. It is designed to create administrative legal agencies, one on each coast. Perhaps a parallel operation might be the oil and gas agency, the agency that governs licensing in oil and gas.

It is quite true that *The Fisheries Act* is an act that is ministerial powerful, and an awful lot of the things that we end up deciding in the department go straight up through to the minister. There are hundreds of appeals. The minister has said to us, no, that is not the way he would like to make it work. He wants it to work instead using licensing and allocation within a proper structure of an administrative legal body, where the right to be heard is a legal right and there is a right to receive reasons for a decision where a person has an appeal to the courts for a failure of justice or the failure to be even handed in a decision, and so on. This is one of the ways you completely redesign a rather archaic piece of legislation.

There is a picture in the hallway where I work. It is of the first deputy minister of fisheries, and it shows him wearing tights and a sword. We have been around for a very long time as a department. This new way, with people who understand the fishery, will help make those decisions. That is the alternative, and a very good and proper alternative, I would say, with the capacity to protect people in the way they need to be protected, to make those decisions in a local surrounding.

A great deal of the answer is to be found in redesign. Gear sector questions would go there, but even more would go there because one of our major problems is enforcement, conditions of licence. To draw a point to this, if a person breaches a condition of licence, we may act as prosecutor in the department and the minister as judge, which is not acceptable, and so it is not used. It is not effective. It has to go into a completely different structure. A great deal of the answer to your three questions really is that.

In terms of your point on small craft harbour, I will not answer it completely, because I think the members around the table will understand that there is a budget. There is a lot of discretion as to how the budget is used and which harbour is crumbling more than another. There may well be other ways to do it. Conceivably an administrative legal body could do that. However, at the moment it is a matter of petition and the greatest need.

[Traduction]

les relations très amicales—je ne veux pas dire les relations illégales—entre les députés et ces personnes disposant de nombreux pouvoirs dans les bureaux locaux, particulièrement en ce qui a trait aux ports pour les petits bateaux?

M. Rawson: J'aime vraiment mon travail. C'est une merveilleuse question, sénateur. Pour commencer, je dirais qu'il faut reconstruire et remplacer complètement certaines parties. Au début de votre question, vous avez parlé des différents secteurs ou de la division entre pêche hauturière, pêche côtière ou chalutiers.

Le sénateur Stewart: J'ai commencé par le conflit entre les districts puis je suis passé aux engins.

M. Rawson: Eh bien, mon ministre nous a chargés d'un grand travail que nous avons bien commencé. Il s'agit de créer des organismes administratifs légaux, un sur chaque côte. L'organisme s'occupant du pétrole et du gaz, celui qui est responsable des permis pour le pétrole et le gaz, serait peut-être un cas d'exploitation parallèle.

Il est tout à fait vrai que la *Loi sur les pêches* donne de grands pouvoirs au ministre et une grande partie des décisions que nous prenons au ministère montent jusqu'au ministre. Il y a des centaines d'appels. Le ministre nous a dit, non, ce n'est pas ainsi que le système doit fonctionner. Il veut plutôt confier les permis et les allocations à un organisme administratif légal, où le droit d'être entendu est un droit légal et où l'on a le droit de connaître les raisons d'une décision lorsqu'une personne interjette appel devant les tribunaux en invoquant un déni de justice ou une décision arbitraire. C'est une solution pour refondre complètement une loi plutôt archaïque.

Il y a un tableau dans le couloir où je travaille. Il représente le premier sous-ministre des Pêches, en collants et portant l'épée. Notre ministère existe depuis très longtemps. Cette nouvelle formule, avec des gens qui comprennent la pêche, facilitera ces décisions. C'est la solution, et une excellente solution, tout à fait adéquate, d'après moi, qui permet de protéger les personnes comme elles doivent l'être, de prendre les décisions dans un contexte local.

La réponse se trouve en grande partie dans une restructuration. Les questions sur les types d'engins et les secteurs correspondants seraient examinées là, mais il y aurait en fait beaucoup plus, parce que l'un de nos principaux problèmes est celui du respect des règlements, des conditions de permis. Dans ce domaine, si quelqu'un ne respecte pas les conditions du permis, le ministère peut jouer le rôle de la poursuite et le ministre celui du juge, mais le système n'est pas acceptable et n'est donc pas utilisé. Ce n'est pas efficace. Il faut une structure complètement différente. C'est là que se trouve en grande partie la réponse à vos trois questions.

Je ne répondrais pas complètement à vos observations sur les ports pour les petits bateaux car les membres du Comité savent très bien qu'il y a un budget. Il y a une grande latitude en ce qui concerne l'utilisation du budget et le délabrement d'un port par rapport à un autre. Il y a peut-être d'autres façons de procéder. L'on pourrait envisager un organisme administratif légal. Cependant, pour l'instant, c'est en fonction des pétitions et des plus grands besoins.

[Text]

The Chairman: Have you concluded your questions, Senator Stewart?

Senator Stewart: Well, I understand what is being said in response to my first two questions, that is, with respect to districts and gear sectors. I am not at all sure that has much directly to do with PS 2000. I must say that I have not heard an answer yet. It may be that there is not one to my third question relating to small craft harbours. There was a time, you know, when decisions were made with regard to these questions at the assistant deputy minister level.

Mr. Rawson: I doubt it, sir.

Senator Stewart: I remember having participated in drawing up estimates for Public Works back in the 1960s. These matters were there. I would talk to the district engineer and he would say, "Look, there is no question that needs to be done, but go in and talk to Jim Brown in Halifax." I would go in and talk to Jim Brown and he would say, "Yes, that is fine. That is right, but, you know, there are those people in Ottawa. Can you help us?" So one tried to help in Ottawa.

Now you put the decision down to the local level, and there is not the screening of pressure and discretion that existed before. I am not saying that it was not cumbersome before, but I am worrying that you are moving from one hot place into another hot place. Perhaps there is no answer to that.

Mr. Rawson: Perhaps not.

Senator Stewart: All right. I will leave it at that.

Senator Kinsella: This question does lead into the general issue of accountability. I would have preferred to begin with a more theoretical question, but I am going to do that later.

PS 2000 envisages, as Senator Stewart said, the delegation of power more towards the front lines. In your department, let us continue with the example that Senator Stewart put to us. I have a wharf in St. Martin's, New Brunswick, that needs to be fixed. It really does. I hope that someone will take a note of that.

Senator Eyton: Are you writing this down?

Mr. Rawson: It is stuck up here.

Senator Kinsella: Particularly at high tide, it is hard to find it. However, someone has to be accountable when the \$100,000 or \$50,000 is spent. If you are going to move that decision down from the minister, down from whatever ADM looks after that, to a director general or a regional director in Halifax or Moncton, what accountability mechanisms would you have to put in place? By extension, to those ministries or agencies where there is this similar kind of empowerment, if that is the term we are going to use, how accountable are they? We are talking not simply from the standpoint of the deputy minister, who will be at even greater risk than he is now in this tremendously risky job because of all the different lines of accountability we currently have. From the standpoint of a deputy CEO being sure that things are done right, there is accountability to the CEO. There is also accountability to the minister, and, more importantly, there is accountability to Parliament.

[Traduction]

Le président: Avez-vous terminé vos questions, sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Je comprends la réponse à mes deux premières questions, celles qui concernent les districts et les agrès. Je ne suis pas sûr que cela ait un rapport direct avec FP 2000. Je dois dire que je n'ai toujours pas entendu de réponse. Peut-être n'y en a-t-il pas à ma troisième question sur les ports pour petits bateaux. Vous savez, il y a eu une époque où les décisions sur ce genre de questions se prenaient au niveau du sous-ministre adjoint.

M. Rawson: J'en doute, monsieur.

Le sénateur Stewart: Je me souviens d'avoir participé à l'élaboration du budget des Travaux publics au cours des années 60. On se penchait sur ces questions. Je parlais à l'ingénieur de district qui me disait: «Écoutez, il faut certainement faire cela, mais allez donc en parler à Jim Brown à Halifax». J'allais rencontrer Jim Brown, qui me disait: «Oui, c'est très bien. C'est parfait, mais vous savez il y a ces gens à Ottawa. Pouvez-vous nous aider?» Alors on essayait de les aider à Ottawa.

Maintenant, vous déplacez la décision au niveau local, et il n'y a plus le filtrage des pressions et des pouvoirs discrétionnaires qu'on avait auparavant. Je ne dis pas que ce n'était pas une procédure lourde, mais j'ai peur que vous tombiez de Charbyde en Scylla. Il n'y a peut-être pas de réponse.

M. Rawson: Peut-être pas.

Le sénateur Stewart: Très bien. J'en resterai là.

Le sénateur Kinsella: Cette question débouche sur le problème d'ensemble de l'imputabilité. J'aurais préféré commencer par une question plus théorique, mais j'y viendrai plus tard.

FP 2000 prévoit, comme l'a dit le sénateur Stewart, la délégation de pouvoirs accrus aux premières lignes. Poursuivons pour votre ministère l'exemple que nous a donné le sénateur Stewart. J'ai une jetée à St. Martin's, au Nouveau-Brunswick, qui doit être réparée. Elle en a vraiment besoin. J'espère que quelqu'un va prendre note de cela.

Le sénateur Eyton: Vous notez?

M. Rawson: C'est inscrit ici.

Le sénateur Kinsella: A marée haute en particulier, on a du mal à la trouver. Toutefois, il faut que quelqu'un soit responsable des 100 000 \$ ou des 50 000 \$ qui vont être dépensés. Si cette décision est déléguée par le ministre, par le SMA quelconque qui s'occupe de la question, à un directeur général ou un directeur régional à Halifax ou à Moncton, quels mécanismes d'imputabilité allez-vous devoir mettre en place? Par extension, dans les ministères ou organismes où l'on a le même genre de responsabilisation, si c'est le terme que nous allons utiliser, dans quelle mesure y a-t-il imputabilité? Nous ne nous plaçons pas simplement du point de vue du sous-ministre, qui va courir des risques encore plus importants que maintenant avec cette entreprise immensément risquée, étant donné que pour l'instant nous avons tout un réseau d'imputabilité. Le PDG adjoint qui veut s'assurer que les choses sont faites correctement a des gens qui lui rendent compte. Il y a aussi des

[Text]

Mr. Rawson: Well, I am going to answer that more in the theoretical, because if we get stuck on the wharf we might not deal with the major questions of accountability and management.

We are more and more, by the way, working on harbour authorities, which are local bodies who do the contracting and manage the process. More and more, that is happening. With a certain financial investment, we are convinced that is the right way. In other cases we use the Department of Public Works. However, in terms of the exercise of authority at the regional level, not everything can go there, but many things can.

I have found that by providing authority and understanding to the people who are exercising that authority, as to what they are doing and why, they have more satisfied citizens coming to see them. If they have the right to stay open late at night, they will do so if they have a lot of people knocking on the door. They make those decisions in some towns and places. This is reflected, by the way, in the Minister of Finance's budget, as one of the things to be done. However, lots of them will do it.

In years gone by, federal and provincial nurses flew into northern Alberta to isolated communities. The nurses got together and decided who would go where. It didn't matter if people had a treaty card or were Metis, if they had a sick child they walked in the front door. The nurses would treat each other's patients. They would decide, "Can you go here? I will go there." It is a case of local decision-making and sensible adaptation of service to meet actual needs, even though in theory and in the jurisdictional structure only the federal government should be treating this sick child and only the provincial government should be treating another sick child.

I really do believe in that. There things that can be done and some that cannot. Perhaps harbours are one. There is so much competition. For every dollar there must be \$100 of requests. I am not too sure about harbours, but lots of things that really matter to people can be done.

Mrs. Catley-Carlson: Perhaps an image that is helpful here is packages of accountabilities. Just because you start empowering employees, using these buzz words and moving power and authority out to the field, it doesn't mean it is a kind of avalanche or a mudslide, a non-distinguished flow. It is the result of ongoing dialogue with the minister in the first instance, with assistant deputy ministers, regional directors, directors, as to what accountabilities and authorities they have in each particular instance.

One of the earlier questions presumed that all this means is that the minister would not continue to have a role. I can quite imagine, for example, the situation of our New Horizons program, where the programming officers in the field have the responsibility for developing the proposal, talking it over with

[Traduction]

comptes à rendre au ministre, et surtout des comptes à rendre au Parlement.

M. Rawson: Eh bien, je vais vous donner une réponse plutôt théorique, car si nous échouons sur cette jetée, nous risquons de ne pas vraiment aborder les grandes questions de l'imputabilité et de la gestion.

A propos, nous travaillons de plus en plus avec des autorités portuaires, c'est-à-dire des organismes locaux qui passent les contrats et gèrent les travaux. C'est de plus en plus le cas. Dans certains investissements financiers, nous sommes convaincus que c'est la bonne façon de procéder. Dans d'autres cas, nous passons par le ministère des Travaux publics. Toutefois, pour l'exercice du pouvoir au niveau régional, nous ne pouvons pas tout faire passer par là, mais beaucoup de choses quand même.

J'ai constaté que, quand on délègue des pouvoirs et qu'on explique aux gens qui exercent ces pouvoirs ce qu'ils font et pourquoi ils le font, les gens qui viennent les rencontrer sont beaucoup plus heureux. Si on les autorise à rester ouverts plus tard le soir, ils le feront s'il y a beaucoup de gens qui viennent les rencontrer. Ils prennent ces décisions dans certaines villes et à certains endroits. C'est d'ailleurs une des choses que recommande le budget du ministre des Finances. Mais des tas de gens sont prêts à le faire.

Autrefois, des infirmières fédérales et provinciales qui partaient en avion vers des collectivités isolées du nord de l'Alberta. Les infirmières et infirmiers se réunissaient pour décider qui irait à tel ou tel endroit. Peu importait que la personne reconstruite soit régie par un traité ou soit un Métis, si ces gens-là avaient un enfant malade, ils entraient tout simplement. On traitait les patients de l'autre. On se disait: «Est-ce que tu peux y aller? Moi j'irai». C'est une forme de décision locale et d'adaptation rationnelle du service aux besoins réels, même si en théorie et en fonction de la répartition des compétences seul le gouvernement fédéral devrait s'occuper de tel enfant malade et le gouvernement provincial de tel autre.

J'y crois vraiment. Je pense qu'il y a des tas de choses qu'on peut faire et d'autres qu'on ne peut pas faire. C'est peut-être le cas pour les ports. Il y a tellement de concurrence. Pour chaque dollar disponible, il doit y avoir 100 \$ de demandes. Je ne suis pas trop sûr pour les ports, mais on peut faire beaucoup de choses qui comptent vraiment pour les gens.

Mme Catley-Carlson: L'idée qui serait peut-être utile ici, c'est celle des blocs d'imputabilité. Ce n'est pas parce qu'on commence à responsabiliser les employés et à utiliser tous ces termes à la mode en transférant le pouvoir et l'autorité aux gens de terrain qu'il y a nécessairement une espèce d'avalanche ou de glissement de terrain, un déferlement indistinct. Il y a au départ de tout cela un dialogue permanent avec le ministre, avec les sous-ministres adjoints, les directeurs régionaux, les directeurs sur les responsabilités et les pouvoirs dont ils disposent dans chaque cas particulier.

Une des questions posées précédemment laissait entendre que tout ce que cela signifiait, c'est que le ministre ne continuerait plus de jouer son rôle. J'imagine très bien, par exemple, la situation de notre programme Nouveaux Horizons, où les agents de terrain sont responsables d'élaborer la proposition.

[Text]

the Member of Parliament in the area, making sure that the criteria are fulfilled, all the rest of it. Old-style, it would climb up through an incredible pyramid of process servers, somebody to make sure that the financing part was absolutely the way it should be, somebody else to check off this process, somebody else to enter it into this system. It wends its way to the minister through various levels of authority.

The new system says the minister still wants to be responsible for approving New Horizons grants. They are a very effective way of getting into the community. They are very regionally specific. MPs are certainly interested in them. So the minister does not at all wish to hand on the responsibility for approving New Horizon grants.

What you need to look at is all the process in the middle. If you can get the person in a regional office to fulfil all of the requirements that were filled by all the process servers in the middle, that person still has to go back to the minister for the final decision on it, because the minister has not decided to release that particular accountability. But the bureaucracy has said, "Heavens, there is no use building a lot of Christmas trees with processes on it."

It is not undifferentiated. It is different for each instrument. For example, in Health and Welfare I have a separate management contract with each of the ADMs and DGs who report to me. They run to about four or five pages of things I would like them to take on, results I would like them to achieve, things I would like them to come back to me on. And we keep that going as an instrument. I expect them to have something the same with the next level down and the next level down, so that there is an ongoing understanding about accountabilities.

On many things I will say, "I don't want to hear about it unless there is a problem in that area." On many other things I will say, "I really want to follow this one very meticulously. If you want to put it this way, your accountability is revoked on that. I am pulling that one right in because I want to watch that one develop, comma by comma." But it is not a wholesale process.

Senator Kinsella: I take it both of you would agree that marching parallel with these kinds of operational changes would have to be the setting in place of your performance appraisals which focus specifically to measure that kind of control and oversight wherever the authority is being devolved.

Mrs. Catley-Carlson: Very much so.

Senator Kinsella: The Auditor General raised this with us. In fact, if I recall his statement it was that without those mechanisms in place, you had better not move too quickly to make a change. These changes were running a great risk unless you had these measurements in place.

Mrs. Catley-Carlson: I suppose so. That conjures up a view of public servants as people who would rather go on a picnic

[Traduction]

tion, d'en discuter avec le député de la région et de vérifier le respect des critères, etc. Traditionnellement, cette proposition gravissait une incroyable pyramide d'intermédiaires, avec quelqu'un pour vérifier que l'aspect financier était parfaitement conforme aux normes, quelqu'un d'autre pour vérifier le processus, quelqu'un d'autre encore pour l'intégrer au système. La proposition finissait par parvenir au ministre après avoir franchi divers paliers de pouvoirs.

Avec le nouveau régime, le ministre veut toujours être responsable de l'approbation des subventions du programme Nouveaux Horizons. Les subventions sont un moyen très efficace d'intervenir dans la collectivité. Elles sont très précisément axées sur une réalité régionale. Les députés s'y intéressent beaucoup. Le ministre n'a donc aucune envie de se départir de la responsabilité de l'approbation des subventions du programme Nouveaux Horizons.

Ce qu'il faut voir dans ce processus, c'est le niveau intermédiaire. Si l'on peut confier à quelqu'un du bureau régional toutes ces responsabilités qui étaient assumées par tous les intermédiaires auparavant, cette personne devra quand même continuer à demander au ministre de prendre la décision finale, car le ministre n'a pas renoncé à cette responsabilité particulière. Mais les administrateurs ont décidé qu'il était temps d'en finir avec toutes ces ramifications.

Ce n'est pas une procédure indistincte. Elle est différente pour chaque instrument. Par exemple, à Santé et Bien-être social, j'ai un contrat de gestion séparé avec chacun des SMA et DG qui relèvent de moi. Ces contrats exposent en quatre ou cinq pages ce que j'attends d'eux, les résultats que je souhaite les voir obtenir, les questions dont je souhaite qu'ils me tiennent informée. Et nous utilisons constamment cet instrument. Je m'attends à ce qu'ils aient le même genre de rapports avec leurs subordonnés, et ceux-ci avec leurs propres subordonnés, de sorte que les responsabilités soient bien comprises sur toute la ligne.

Il y a bien des choses dont je dirai: «Je ne veux pas en entendre parler sauf s'il y a un problème». Dans bien d'autres cas, je dirai: «J'exige un suivi rigoureux. D'une certaine façon, vous pouvez dire que votre responsabilité est dégelée à cet égard. J'en assume la responsabilité, parce que je veux suivre point par point l'évolution de ce cas particulier». Mais ce n'est pas un processus d'ensemble.

Le sénateur Kinsella: Vous convenez sans doute tous les deux que, parallèlement à ce genre de modifications opérationnelles, il faudrait mettre en place vos évaluations de rendement destinées précisément à mesurer ce genre de contrôle et de surveillance partout où les pouvoirs sont délégués.

Mme Catley-Carlson: Bien sûr.

Le sénateur Kinsella: Le Vérificateur général a abordé cette question avec nous. En fait, si je me souviens bien, il nous a dit que sans ces mécanismes, il valait mieux ne pas trop se précipiter pour changer les choses. Si l'on n'avait pas ces dispositifs de mesure, ces changements sont très risqués.

Mme Catley-Carlson: J'imagine que oui. Cela donne à penser que les fonctionnaires seraient des gens qui préfèrent aller en pique-nique que de préparer des chèques de pension de vieil-

[Text]

than do old age security cheques. I reject that image but I do agree—

Senator Kinsella: But how many of your managers are handing out old age security cheques? This is a focus on the management cadre. And your nurses, are they in the management group?

Mrs. Catley-Carlson: No.

Senator Kinsella: Besides the philosophy and, perhaps, the search for a new philosophy, which I think is very exciting, the focus at the first wave of PS 2000 is in the management cadre, is it not?

Mrs. Catley-Carlson: Not really. Of our 1,100 points of service across the country, most of those would be headed by people at around the P-3, PM-3, PM-4 level. So they are managers to us because they are supervisors, but they are certainly not senior management. They are not part of the management category. In fact, that is the area where we have to work hardest.

Senator Kinsella: In terms of PS 2000, I want to go back to a more general question. Would you agree that one of the more positive effects or advantages to the country of PS 2000 is that it is a search for a new philosophy of public service administration, public service in the country for the year 2000, thus PS 2000?

I want to pick up on something that Senator Marsden raised for us. If it is right that this is a sort of search for a new philosophy, and we have the example of Western Diversification, were you not somewhat influenced by those new ideas as you built from scratch?

I think we heard that from the Deputy Minister of Multiculturalism and Citizenship, who built a new department and was influenced by these ideas. Going back to the time, indeed, of the man with the sword, the pirate, you are trying to change and influence the organization of the older departments by these principles, but you have a big machine to deal with. So my question is: Is PS 2000, in your respective views, a search for a new philosophy of management in the public service?

Mr. Rawson: It is not quite so much a search for new management philosophy as it is a change of emphasis, a major change of emphasis. Perhaps we are saying the same thing, senator, I am not sure. It is an emphasis on output, an emphasis on the way in which you do your job, an emphasis on simplification, an emphasis on the citizen, not on the internal workings of government. Servicing the system can become almost an effort in itself. It can divert you from fixing things and doing things with a little more courtesy and concern, and a little faster, and so on. I am not sure we are searching so much as saying that there are many good ideas already there and maybe it is time we embraced them with more zeal.

[Traduction]

lesse. Je ne suis pas d'accord avec cette image mais je conviens...

Le sénateur Kinsella: Mais combien de vos gestionnaires distribuent des chèques de sécurité de la vieillesse? On se concentre ici sur le cadre de gestion. Et vos infirmières, font-elles partie du groupe de la direction?

Mme Catley-Carlson: Non.

Le sénateur Kinsella: Indépendamment de la philosophie et peut-être de la recherche d'une nouvelle philosophie que je trouve passionnante, la première vague de FP 2000 est concentrée sur le cadre de gestion, non?

Mme Catley-Carlson: Pas vraiment. La plupart de nos 1 100 points de service à travers le pays sont dirigés par des gens qui sont en gros aux niveaux P-3, PM-3, PM-4. Ce sont donc des cadres pour nous, car ce sont des surveillants, mais ce ne sont pas des cadres supérieurs. Ils ne font pas partie de la catégorie de la direction. En fait, c'est dans ce domaine que nous avons le plus de travail.

Le sénateur Kinsella: A propos de FP 2000, j'aimerais revenir sur une question plus générale. Convenez-vous que l'un des effets les plus positifs ou des avantages pour notre pays de FP 2000, c'est qu'il s'agit de la recherche d'une nouvelle philosophie de l'administration de la fonction publique, la fonction publique du Canada pour l'an 2000, d'où l'expression FP 2000?

J'aimerais enchaîner sur une remarque du sénateur Marsden. S'il est exact qu'il s'agit d'une sorte de recherche d'une nouvelle philosophie et que nous avons l'exemple de la Diversification de l'économie de l'Ouest, n'avez-vous pas été influencés dans une certaine mesure par ces nouvelles idées quand vous êtes partis de zéro?

Je crois que c'est ce que nous a dit le sous-ministre du Multiculturalisme et de la Citoyenneté, qui a été influencé par ces idées lorsqu'il a mis sur pied un nouveau ministère. Pour les ministères plus anciens, qui remontent en fait à l'époque de l'homme au sabre, du pirate, vous essayez de modifier l'organisation et de l'influencer au moyen de ces principes, mais vous avez affaire à une lourde machine. Ma question est donc la suivante: A votre avis à tous deux, FP 2000 est-elle la recherche d'une nouvelle philosophie de la gestion dans la fonction publique?

M. Rawson: Ce n'est pas tant la recherche d'une nouvelle philosophie de la gestion qu'un déplacement des choses sur lesquelles on met l'accent, un déplacement considérable. Nous sommes peut-être en train de dire la même chose, sénateur, je n'en suis pas sûr. On met l'accent sur le rendement, l'accent sur la façon dont on fait le travail, l'accent sur la simplification, l'accent sur le citoyen et non sur les rouages internes du gouvernement. On peut se laisser absorber complètement par le service du système lui-même. On peut ainsi en oublier de réparer certaines choses et de faire certaines choses avec un peu plus de courtoisie et de sollicitude, un peu plus de rapidité, etc. Je ne suis pas sûr que nous cherchions véritablement quelque chose, je pense plutôt que nous disons qu'il y a déjà des tas de bonnes idées en place et qu'il serait peut-être temps de les embrasser avec un peu plus de zèle.

[Text]

Senator Kinsella: I think we are on the same wave length indeed. Now, to Senator Marsden's specific point about the language that we use in expressing this vision of service to the people. The great American linguist Benjamin Whorf has an interesting theory and it goes something like this: "The language that we use shapes our ideas, and our ideas, of course, modify our behaviour." He wondered, the other way around, whether our behaviour dictates language. But at any rate, whichever comes first, using language like "client" and "service to client". "Rank and file buy-in" perhaps conjures up the military model. If the philosophy is the same, then maybe there should be a little focus on language: "We serve the people of Canada. We want to serve them better." Perhaps the private sector models and terminology are quite inappropriate.

Mr. Rawson: I like that point and I agree with it. And the way you express it is also important. The way you live it is important. If senior management doesn't live it and demonstrate it and go by it, it will not be grasped enthusiastically by anyone else in the organization.

We talked in WD about the entrepreneurial bureaucrat. We believe that a person should be trying to find a way, should be trying to help. If it is reasonable, obviously it does not mean giving up probity, prudence, fairness, accountability, any of that, but you still should be interested to the point where you really do understand the project. You really should know it. And you should stick with it until you do. It should not matter how many hours that takes. If you are running behind, then you work nights. This is not an unreasonable demand.

So attitude is very important. I think the words you use like "entrepreneurial bureaucrat" help describe what you are trying to achieve. Many of the businesses that we worked with were great supporters of the individuals they were working with.

Senator Bolduc: Mrs. Carlson, I would like to ask you a fairly simple question about the person-years in your department. You have about 8,500 people working in the department. Out of that number, you have about 1,000 working in what you call corporate management, which I suppose is personal management, budgetary administration, supply management, and property administration, things like that. So it is about 13 per cent of your people.

I see that in fisheries you have about 1,300 people of the 6,000 doing the same type of work, about 17 or 18 per cent. So that the usual percentage in administration is between 12 and 20 per cent. This is a fairly valid sample, 13, 16 or 17 per cent.

After PS 2000 is in place, what percentage of employees do you expect to have in that type of work, which is, finally, serv-

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Je pense effectivement que nous sommes sur la même longueur d'ondes. Revenons à la remarque précise du sénateur Marsden sur les termes que nous utilisons pour exprimer cette vision du service à la population. Le grand linguiste américain Benjamin Whorf a une théorie intéressante qui est à peu près la suivante: «Le langage que nous utilisons façonne nos idées, et nos idées modifient évidemment notre comportement». Il s'est demandé si à l'inverse notre comportement déterminait notre langage. Quoi qu'il en soit, et que ce soit l'un ou l'autre qui vienne en premier, quand on utilise des termes comme «client», et «service à la clientèle». «Ralliement des troupes», on évoque peut-être un modèle militaire. Si la philosophie est la même, on devrait peut-être se concentrer un peu sur le langage. «Nous servons les citoyens du Canada. Nous voulons les servir mieux». Les modèles et la terminologie du secteur privé sont peut-être complètement inadéquats.

M. Rawson: J'aime bien ce que vous dites et je suis bien d'accord. La façon dont on dit les choses est aussi importante. La façon dont on vit cela est importante. Si la haute direction ne vit pas cette expérience, ne montre pas l'exemple et ne s'identifie pas totalement à cet exercice, aucun des autres membres de l'organisation ne suivra le mouvement avec enthousiasme.

Nous avons discuté à la DEO du fonctionnaire entrepreneur. Nous estimons qu'il doit essayer de trouver une solution, d'aider. Si c'est raisonnable, cela ne signifie naturellement pas qu'il doive renoncer à la probité, à la prudence, à l'équité, à la responsabilité, à tout cela, mais quand même qu'il devrait s'intéresser au projet au point de le comprendre vraiment bien. Vous devez vraiment bien connaître votre sujet. Vous devez absolument vous plonger dedans jusqu'à ce que vous le compreniez. Peu importe le temps que cela vous prendra. Si vous êtes en retard, travaillez la nuit. Ce n'est pas une demande déraisonnable.

Donc, l'attitude est très importante. Je crois que les termes qu'on utilise, des termes comme «fonctionnaire entrepreneur», aident à décrire ce qu'on essaie de réaliser. Un grand nombre des entreprises avec lesquelles nous avons travaillé mettaient énormément l'accent sur les individus avec lesquels elles travaillaient.

Le sénateur Bolduc: Madame Carlson, j'aimerais vous poser une question assez simple sur les années-personnes de votre ministère. Le ministère emploie environ 8 500 personnes. Environ 1 000 d'entre elles appartiennent à ce que vous appelez la gestion de l'entreprise. J'imagine qu'il s'agit de la gestion du personnel, de l'administration budgétaire, de la la gestion des approvisionnements et de l'administration des biens, ce genre de choses. Ces gens représentent donc environ 13 p. 100 de vos effectifs.

Je vois que dans les Pêches, vous avez environ 1 300 personnes sur 6 000 employés qui font le même genre de travail, soit environ 17 p. 100, peut-être 18 p. 100. Par conséquent, le pourcentage normal dans l'administration va de 12 à 20 p. 100. Nous avons ici un échantillon assez représentatif, 13 et 16 ou 17 p. 100.

Une fois mise en place FP 2000, quel pourcentage de vos effectifs pensez-vous conserver à ce genre de postes qui en fin

[Text]

ing the other civil servants? It is not serving the public, not directly, at any rate. I ask this question because it is much higher than in private enterprise, so much so that it is surprising. I understand why. It is because of all the regulations of the civil service, et cetera. But if one of your processes is simplification of all the intermediaries, what would be the result in terms of that resource allocation?

Mrs. Catley-Carlson: It is more than the private sector. It will always include things that the private sector does not necessarily have to do, such as service to the minister. We get between 40,000 and 100,000 letters to our minister every year. That is a lot when you think of that in big numbers—access to information, fighting off Supreme Court challenges, there is a lot of infrastructure in there which you cannot compare to the private sector.

Senator Bolduc: Most of those people are, finally, in budgetary, personnel and supply and things like that.

Mrs. Catley-Carlson: Yes.

Senator Bolduc: What will be the result there?

Mrs. Catley-Carlson: A lot of them are in access to information, correspondence, communication. They would have to take quite a heavy chunk there before I would say we are over-resourced in the other areas.

What will be the result? There should be slightly less in that category, but I certainly cannot quantify it. More importantly, their functions will have changed. They will be training people to take on the extra authorities. I would hope that the personnel people will have moved from being very command- and control- and process-oriented, into helping people work on career development.

There is another great cliché that goes with all this which is the continuous learning organization. It may be a cliché but it covers a very valid concept if your external expectations are going to change all the time. The media focus is going to change. In our department, the technology is going to change. The areas of interests are going to change all of the time.

The work force is what you have to work with. Therefore we should be constantly training our people. Whether it is to upgrade them on the computer systems, the latest electronic mail, the latest use of a piece of scientific equipment, the latest communication tools. I would like to see much more of that internal corporate structure turned into centres of excellence rather than centres of control.

Take one like material management. For far too long, material management has been somebody who gathers what you want, argues with you, sends it to the Department of Supply and Services, argues with them, loses the file because there

[Traduction]

de compte consistent à être au service d'autres fonctionnaires. Ces gens-là ne seront pas au service du public. Pas directement, en tout cas. Je vous pose cette question car ce pourcentage est beaucoup plus élevé que dans l'entreprise privée, à un point étonnant. J'en comprends bien la raison. C'est à cause de toute la réglementation de la fonction publique, etc. Mais si votre exercice a notamment pour but de réduire tous ces intermédiaires, qu'est-ce que cela entraînera sur le plan de cette affectation des ressources?

Mme Catley-Carlson: C'est un pourcentage plus important que dans le secteur privé. Il y aura toujours des choses que le secteur privé ne doit pas nécessairement faire, par exemple le service au ministre. Nous recevons de 40 000 à 100 000 lettres adressées à notre ministre chaque année. C'est beaucoup de travail, si vous songez à des chiffres pareils. L'accès à l'information, la défense des causes portées en Cour suprême, il y a des tas d'éléments d'infrastructure qui ne peuvent pas se comparer à ce qu'on a dans le secteur privé.

Le sénateur Bolduc: Finalement, la plupart de ces gens s'occupent des finances, du personnel et des approvisionnements, ce genre de choses.

Mme Catley-Carlson: Oui.

Le sénateur Bolduc: Quel sera le résultat dans ce domaine?

Mme Catley-Carlson: Beaucoup de ces personnes s'occupent d'accès à l'information, de correspondance, de communications. Il faudrait en supprimer un sérieux paquet avant que je dise que nous sommes en sureffectif dans les autres domaines.

Quel sera le résultat? Les effectifs de cette catégorie devraient légèrement diminuer, mais je ne peux certainement pas dire de combien. Ce qui est plus important, c'est que les fonctions de ces gens-là changeront. Ils apprendront à d'autres personnes à assumer des pouvoirs supplémentaires. J'espère que les gens du personnel, au lieu de continuer à commander, contrôler et imposer des procédures, se mettront à aider les gens à se perfectionner sur le plan professionnel.

Il y a un autre cliché classique qui accompagne tout cela, c'est l'organisation de l'apprentissage continu. C'est peut-être un cliché, mais cela correspond à une notion tout à fait pertinente si vos attentes extérieures vont constamment évoluer. L'orientation des médias va changer. Dans notre ministère, la technologie va évoluer. Les domaines d'intérêts vont constamment se modifier.

C'est avec nos travailleurs que nous travaillons. Il faut donc constamment les former, que ce soit en perfectionnant leurs connaissances informatiques ou en les mettant au courant des dernières utilisations du courrier électronique, d'un instrument scientifique quelconque, des tout derniers outils de communication. J'aimerais que cette structure d'entreprise interne soit beaucoup plus axée sur des centres d'excellence que sur des centres de contrôle.

Prenez quelque chose comme la gestion du matériel. Depuis trop longtemps, le responsable actuel de la gestion du matériel recueille vos desiderata, en discute avec vous, les transmet aux gens du ministère des Approvisionnements et Services, en discute avec eux, perd le dossier parce qu'il y a trop de paperasses

[Text]

are too many pieces of paper around, and weeks later gets the object back and then passes it along.

Why shouldn't that person become a material specialist on what is actually available and leave it to the person running the program to do the actual ordering of the device electronically? But the person who, up until that time, was the process server, can still play a very important role and needs to play a role, because everybody who comes along to sit at a desk will not suddenly know how to run material management effectively. Whether you are talking about the contract and competition laws within the government or whether you are simply talking about what is available out there, you are going to need people with specialties in this area.

PS 2000 says that those people need to be there. They need to train, they need to provide expertise and excellence, but they do not need to be the control factor and become part of process.

To summarize what I am saying, I would like to have somewhat less but I recognize that those people still need to be there. They will be in a quite different role, but some parts will always be there because of the very different quality between the government and the private sector, very different attributes.

Senator Bolduc: And do you view it the same way?

Mr. Rawson: First of all, if I may, Senator Bolduc, as often happens, what we call "corporate" is not all overhead personnel. Some of the people in enforcement are there. Some of the people who assess a small craft harbour proposal will be there to take a reading on it. There will be people who support vessels in terms of a variety of things. I mentioned we had a thousand or so capital works areas, and the engineers looking after the boilers in various places will be in there. So it is not a neat figure. It would take a pretty healthy discussion, I think, to know exactly what percentage is there now.

In answer to the question you asked about whether it will reduce, I believe it can and it will. The overhead can be reduced in a number of ways; in the sharing of facilities, including very expensive facilities such as vessels, and costly vessel enforcement processes. Search and rescue can also do overflights that relate to enforcement of the 200-mile limit. There are a number of points of service in National Health and Welfare that my colleague has mentioned which are very useful to draw together with other points of service to give a simpler point of access. There are many hundreds of points of service in CEIC as an example of places that you could pull together. Fisheries inspectors who are travelling out could use the office and that kind of thing.

So I think there are ways to do it by collecting, sharing and breaking down some of the artificial barriers between departments and understanding that the tax dollar ought to be saved if possible. I would see a diminution of some amount of overhead in the future, but I am not yet sure what it will be.

[Traduction]

qui traînent un peu partout et qui, des semaines après, récupèrent l'objet que vous voulez et le transmet.

Pourquoi cette personne ne deviendrait-elle pas un spécialiste du matériel capable de dire ce qui est effectivement disponible en laissant à la personne qui exécute le programme le soin de commander elle-même électroniquement l'appareil? Mais la personne qui jusque-là était le rouage intermédiaire pourra et devra encore jouer un rôle très important, car le nouveau venu qui s'installe derrière un bureau n'a pas tout d'un coup la science infuse sur la gestion efficace du matériel. Qu'il s'agisse des lois des contrats et de la concurrence au gouvernement ou qu'il s'agisse simplement de savoir ce qui est disponible, on aura besoin de spécialistes.

FP 2000 dit que ces personnes devront être là. Elles auront une fonction de formation, elles devront faire preuve d'expertise et d'excellence, mais elles n'auront pas à être le facteur de contrôle et à être des rouages de procédure.

Pour résumer ce que je viens de dire, j'aimerais en avoir un peu moins, mais je reconnais que nous aurons toujours besoin de ces gens-là. Leur rôle sera très différent, mais certaines choses demeureront toujours car les caractéristiques du gouvernement diffèrent profondément de celles du secteur privé.

Le sénateur Bolduc: Vous êtes du même avis?

M. Rawson: Tout d'abord, si vous le permettez, sénateur Bolduc, bien souvent, ce que nous appelons la gestion de l'entreprise ne correspond pas toujours au personnel non relié aux opérations. Cette catégorie englobe certaines personnes chargées de l'application de la réglementation. Il y a là aussi des gens qui évaluent une proposition concernant un port pour petits bateaux, qui viennent vérifier par eux-mêmes. Il y a aussi des gens qui s'occupent de toutes sortes de choses pour les navires. J'ai déjà dit que nous avons à peu près un millier de domaines de travaux d'immobilisation, et il y a aussi les ingénieurs qui s'occupent des chaudières à divers endroits. Donc, ce n'est pas un chiffre absolu. Je pense qu'il faudrait déjà une sérieuse discussion pour savoir quel est ce pourcentage actuellement.

Vous avez demandé si ces effectifs allaient diminuer. Je crois que c'est possible et qu'ils vont effectivement diminuer. On peut dégraisser de diverses façons; on peut partager des locaux, y compris des locaux très coûteux comme les navires, ainsi que les procédures coûteuses d'application de la réglementation pour les navires. Les services de recherche et de sauvetage peuvent faire des survols servant à faire respecter la limite des 200 milles. Ma collègue a fait remarquer que de multiples points de service de Santé nationale et Bien-être social pourraient être regroupés pour simplifier l'accès. Il y a par exemple à CEIC des centaines de points de service qui pourraient être fusionnés. Les inspecteurs des Pêches en déplacement pourraient se servir des bureaux et de ce genre de chose.

Je pense donc qu'il y a des moyens d'y arriver en regroupant et en partageant certaines choses, en supprimant certaines des barrières artificielles qui séparent les ministères et en comprenant qu'il faut économiser dans toute la mesure du possible l'argent du contribuable. Je pense donc qu'il y aura une dimi-

[Text]

Senator Eyton: First, I apologize, Mr. Chairman, colleagues and witnesses, that I was late tonight and missed the first part of Mrs. Catley-Carlson's comments. This has been, for me, a fascinating exercise and I guess we have just begun, because it is a big project. It is clear, however, that the witnesses from whom we have heard to date generally agree with the objectives. They like the direction of PS 2000 but they have varying feelings or convictions about whether or not it can be successfully implemented and, after that, whether or not it will work.

It is big. It is hard for our humble committee to understand it and try to consider how you can implement something like this and how you can make sure it works. In the business world I have some responsibility for some similar exercises, but nothing reaching this many people and proposing so dramatic a change. I am impressed by that, but I have with it a kind of cynicism. I ask myself whether this thing can work. Perhaps it can, but then I ask myself whether it will work in today's circumstances.

Some of the witnesses from whom we have heard, the unions in particular, have told us, first, that it cannot succeed, no matter what or where or how, and second, that in today's circumstances it will not succeed. They have given a variety of reasons, some of which you can guess, as to why that will not happen.

We have, I think, in one way or another, put that question to other witnesses. I asked the Auditor General those same questions last week and he said yes, it could succeed, and he was clear there. Then, as to whether or not it would succeed in its very ambitious objective, he hedged. He said he thought it would succeed but he would regard it as his responsibility to blow the whistle if in fact it was not succeeding. I expect that is right, but in saying this I think he at least suggested there will be hazards, obstacles and difficulties along the way.

It is a pleasant experience sitting here tonight because both principal witnesses have been quite optimistic about PS 2000, about whether it can be implemented and whether it will work. My own sense, which comes out of my own experience, is that you are always better, on big exercises, to start with a manageable chunk and make sure it works. You concentrate all your resources, internal and external, on the smaller chunk to make sure that it works, then you try to enlarge that.

We can not do that here because the exercise is launched, PS 2000 is going forward. It is going to cover everyone, and everyone is expected to sign on. So if we cannot do the chunk thing in succession, at least there is going to be an uneven pace. Some departments and some divisions, if you will, will do terrifically well and some will not. I am interested in the examples of how you sell and how you persuade. So the question I come to is what mechanism is there for the most senior people

[Traduction]

nution dans ce domaine à l'avenir, mais je ne sais pas exactement quelle forme elle prendra.

Le sénateur Eyton: Tout d'abord, je vous demande de m'excuser, monsieur le président, ainsi que mes collègues et les témoins, d'être arrivé en retard ce soir et d'avoir manqué la première partie des remarques de M^{me} Catley-Carlson. Je trouve que c'est un exercice fascinant et je pense que nous ne faisons que commencer car c'est une vaste entreprise. Il est clair cependant que les témoins que nous avons entendus jusqu'à présent sont dans l'ensemble d'accord avec les objectifs. Ils aiment l'orientation de FP 2000, mais ils ont des opinions ou des convictions différentes sur les possibilités de succès de sa mise en oeuvre et finalement de réussite de toute l'entreprise.

C'est quelque chose de considérable. Il est très difficile pour notre humble comité de comprendre cette entreprise et d'examiner comment on peut mettre en place quelque chose de cette envergure et le faire réussir. Dans le domaine des affaires, j'ai quelques responsabilités dans des exercices analogues, mais rien qui touche autant de personnes ni qui comporte des bouleversements aussi radicaux. C'est une entreprise qui m'impressionne, mais en même temps je suis un peu cynique. Je me demande si cela peut marcher. Peut-être que oui, mais alors je me demande si cela peut marcher dans le contexte actuel.

Certains des témoins que nous avons entendus, les syndicats en particulier, nous ont dit tout d'abord que cet exercice ne pouvait en aucune circonstance réussir, et deuxièmement que dans le contexte actuel ce serait un échec. Ils nous ont donné toutes sortes de raisons, dont quelques-unes que vous pouvez deviner, pour nous expliquer cela.

Je pense que nous avons posé cette question sous une forme ou sous une autre à d'autres témoins. J'ai posé ces mêmes questions la semaine dernière au Vérificateur général et il m'a répondu que oui, l'entreprise pouvait réussir, et il a été très clair à cet égard. Mais quand je lui ai demandé si elle atteindrait son très ambitieux objectif, il a été plus nuancé. Il m'a dit qu'il pensait que l'entreprise réussirait, mais qu'il s'estimerait responsable de la dénoncer si elle était un échec. Je pense que c'est correct, et je suppose qu'en disant cela il a au moins laissé entendre que le chemin serait parsemé de risques, d'obstacles et de difficultés.

C'est un plaisir d'être ici ce soir car les deux principaux témoins sont très optimistes sur FP 2000, sur sa réalisation et sur son succès. Personnellement, je crois d'après ma propre expérience qu'il vaut mieux, dans ce genre de vaste entreprise, commencer par un petit morceau en s'assurant que cela marche. On concentre toutes ses forces, internes et externes, sur cette petite portion de l'entreprise pour s'assurer que ça marche, et ensuite on essaie d'élargir.

Il est trop tard pour le faire, car l'exercice a débuté, FP 2000 est en marche. L'exercice va couvrir tout le monde et tout le monde est censé y adhérer. Si nous ne pouvons pas procéder morceau par morceau, nous aurons en tout cas une progression inégale. Certains ministères et certaines divisions auront des résultats splendides et d'autres non. Ce qui m'intéresse, c'est d'avoir des exemples de la façon dont vous allez vendre cette idée et convaincre les gens, et par conséquent la

[Text]

within the government, the deputy ministers, to get together and, in an honest and forthright way, share their experiences and have an opportunity to demonstrate success in implementing, for example, the targets for this year, and so on?

Is there a mechanism for doing that? Is it working? Are people, in effect, getting some education from their senior colleagues? How are you helping each other in this exercise, which I think is fundamental?

Mrs. Catley-Carlson: Can it work? Yes, I think it can. But part of it is obviously having your own definition of "working", what that really means.

Senator Eyton: Substantial success, I think.

Mrs. Catley-Carlson: Yes, but even substantial success is defined very differently within different sorts of entities. I will tell you my definition. It sounds really simple except that it is so far away from what we have at the moment that it would be breathtaking if we could achieve it. I would like to think that in every single work unit in Health and Welfare, employees were routinely involved in conversations with their managers about the conditions of work around them and about what their output was in serving the people they were supposed to serve, whether they had any good ideas about that, and whether they had any questions about the environment around them, and that those questions would be answered.

All of that sounds as clear, as plain and as obvious as the nose on your face, but in fact government has not worked that way. When problems have arisen consultants have been brought in, solutions have been organized, training sessions have been given haphazardly. Employees have not been routinely consulted about either the working conditions that concern them or their own ideas on how to improve either the shop floor, the laboratory bench or the policy formation. We do not consult our employees on where to cut programs, mostly because that always takes place in a high-tension atmosphere. We do not consult our employees on how to get better telephone service. I received a wonderful proposal across my desk today saying how we are going to improve the telephone service in the income security programs, but they were not going to ask the employees how to do it. We are going to ask a bunch of consultants. It was a workmanlike plan.

My definition of how PS 2000 would work would be no more complicated than what I just described to you, but to get there is going to require, first, giving every front-line supervisor the confidence to manage that process. That is very different from providing the front-line manager or the supervisor with the unquestioning authority over six or eight souls and total control over the information, up and down, and a few output targets. What I am describing is revolutionary in terms of change for a number of places within the whole organization.

[Traduction]

question à laquelle j'en arrive est de savoir quel mécanisme on a prévu pour permettre aux plus hautes instances du gouvernement, les sous-ministres, de se réunir, de se faire part mutuellement de leurs expériences d'une manière honnête et franche, et d'avoir l'occasion de montrer comment ils ont réussi par exemple à atteindre leur cible pour cette année, etc?

Y a-t-il un mécanisme pour cela? Est-ce que cela marche? Les employés retirent-ils effectivement un enseignement de leurs cadres supérieurs? Vous aidez-vous mutuellement dans cet exercice, car je pense que c'est fondamental?

Mme Catley-Carlson: Est-ce que cela peut marcher? Oui, je le crois. Mais cela dépend en partie de ce que vous entendez par «marcher».

Le sénateur Eyton: J'imagine que cela veut dire avoir un bon taux de réussite.

Mme Catley-Carlson: Oui, mais même cela se définit de façon très différente suivant les organismes. Je vais vous donner ma définition. Elle a l'air très simple, sauf qu'elle est tellement éloignée de ce que nous avons actuellement qu'il serait stupéfiant de pouvoir la réaliser. Ce que j'aimerais, c'est que les employés de chaque section de travail de Santé et Bien-être social discutent couramment avec leurs gestionnaires des conditions de travail, de leur rendement dans les services qu'ils sont censés fournir, des suggestions intéressantes qu'ils pourraient avoir à ce sujet et des questions qu'ils ont sur leur environnement, et qu'ils obtiennent des réponses à toutes ces questions.

Tout cela a l'air d'une clarté, d'une évidence et d'une limpidité sans pareilles,, mais ce n'est pas comme cela que le gouvernement fonctionne jusqu'à présent. Dès qu'il y a un problème, on fait venir des experts-conseils, on fabrique des solutions et on organise au hasard des séances de formation. On n'interroge pas couramment les employés sur leurs conditions de travail ou sur les suggestions qu'ils auraient pour améliorer la disposition de l'atelier, l'organisation du laboratoire ou l'élaboration de la politique. Nous ne consultons pas les employés sur les coupures à faire dans les programmes, essentiellement parce que cela se passe toujours dans un climat très tendu. Nous ne consultons pas nos employés sur la façon d'obtenir un meilleur service téléphonique. J'ai reçu aujourd'hui une merveilleuse proposition d'amélioration du service téléphonique pour les programmes de sécurité du revenu, mais il n'était pas question de consulter les employés sur la façon de le faire. On va s'adresser à toute une bande d'experts-conseils.

C'était un plan bien conçu.

Ma définition du fonctionnement de FP 2000 ne serait pas plus compliquée que ce que je viens de vous décrire, mais pour y arriver, il faudra tout d'abord donner à tous les surveillants de première ligne la confiance voulue pour gérer ce processus. Ce n'est pas du tout la même chose que de donner aux gestionnaires ou aux surveillants de première ligne un pouvoir absolu sur six ou huit individus, un contrôle total de l'information en amont et en aval, et quelques cibles de rendement. Ce que je vous décris, c'est un changement révolutionnaire à divers niveaux de toute l'organisation.

[Text]

You talked about chunks. I will give you a couple of examples from within, because you said you liked examples. Our health services promotion branch, which looks after the *Canada Health Act* and also runs the campaigns on booze, smoking, dope and all the rest of it, has instituted something called "workplace health," which is a funny name because that is not really what it does. But it is a highly participative form of making decisions within house, so much so that senior management is now routinely criticized in almost a socialist self-criticism form when they take decisions that have not been discussed. Both I and the ADM are quite pleased that the employees say, "Wait a minute, that decision was taken without actually involving a bunch of people in it." That is great. It means that the ethic is starting to change in that place of 200 and some employees. It means that over time those ideas will be funnelled into program, into workplace health, into who gets to work at home and under what conditions and why, who gets the telephones and how the computers are distributed. They really got into having a collective ethic and looking at these things. That is great. That is only 200—

Senator Eyton: Are those shared within the department and outside the department?

Mrs. Catley-Carlson: It is certainly being shared with some interest around the executive table. The number of volunteers to rush forward and emulate it immediately has been somewhat short of staggering, but there are two others who are taking the first steps toward it, so yes, it is being shared in that sense.

Our personnel shop has gone out with service standards and they are very pleased with these. They have engaged in quite a lot of work with their clientele to find out what their expectations were and the extent to which the branch was meeting them. First they found that people did not think they did any work at all and that their work was of marginal value to the corporation as whole. So that certainly gave them a good baseline to start from because they were starting from about ground zero. The employees as a whole are building up, based on what impact they get back, an idea of what they should be delivering, what the expectations are, whether they are reasonable and realistic, and how they are going to go about doing it.

That is infinitely stronger than something that comes through top down, because the process, when it emerges, will be something that is quite real in both of those places.

So, yes, you do it in chunks. Even if you are starting with the megalith that we are running, you still do it in chunks because chunks are the only thing that are valid for people. Will it work? Yes, I think so. Can we bring the unions along? In chunks.

Senator Eyton: Chunkier.

[Traduction]

Vous avez parlé de morceaux. Je vais vous donner un ou deux exemples internes, puisque vous dites que vous aimez les exemples. Notre Direction de la promotion des services de santé, qui s'occupe de l'application de la *Loi canadienne sur la santé* et organise des campagnes contre l'alcool, le tabac, la drogue, etc., a institué quelque chose qu'on appelle «l'hygiène du milieu de travail», ce qui est assez curieux puisque cela n'a rien à voir avec la réalité. Il s'agit en fait d'une formule de participation très poussée aux décisions internes, au point que l'on critique maintenant couramment la haute direction un peu comme dans un régime d'autocritique socialiste quand elle prend des décisions qui n'ont pas été discutées au préalable. Le SMA et moi-même sommes ravis de voir les employés dire: «Attendez un instant, on a pris telle ou telle décision sans vraiment y faire participer un tas de gens». C'est superbe. Cela veut dire qu'il commence à y avoir un changement d'éthique chez ces quelque 200 employés. Cela veut dire que progressivement ces idées vont faire leur chemin dans les programmes, dans l'hygiène du milieu de travail, dans l'organisation du travail à domicile, ses conditions et ses raisons, dans la distribution des téléphones ou la répartition des ordinateurs. Ces employés commencent réellement à avoir une éthique collective et à réfléchir à tout cela. C'est superbe. Il ne s'agit que de 200...

Le sénateur Eyton: Fait-on partager cette expérience au reste du ministère et à l'extérieur?

Mme Catley-Carlson: Elle est en tout cas partagée avec intérêt au niveau de la direction. On ne peut pas vraiment dire que les volontaires se bousculent pour imiter cet exemple, mais il y en a quand même deux qui ont déjà fait le premier pas dans cette direction, donc on peut dire en ce sens que l'expérience est partagée.

Notre service du personnel a adopté des normes de service dont il est enchanté. Ils ont énormément travaillé avec leur clientèle pour savoir ce qu'elle attendait d'eux et dans quelle mesure ils satisfaisaient ses attentes. Ils se sont d'abord rendu compte que les gens étaient convaincus qu'ils ne faisaient rien du tout de toute façon et que leur travail ne présentait qu'un intérêt très marginal pour l'ensemble de l'entreprise. Cela leur a donné un excellent point de départ, puisqu'ils portaient pratiquement de zéro. Ces employés sont donc en train de se façonner, à partir de ces réactions qu'ils ont obtenues, une image de ce qu'ils devraient apporter, de réfléchir à ce qu'on attend d'eux, de se demander si ces attentes sont raisonnables et réalistes, et de penser à la façon dont ils vont procéder à partir de là.

Il s'agit là de quelque chose de beaucoup plus solide que les décisions imposées d'en haut, car l'organisation qui débouchera de cette réflexion dans ces deux services s'appuiera vraiment sur le concret.

Donc, on procède effectivement par petits morceaux. Même si l'on a au départ le mégalithe que représente notre organisation, il faut procéder par petits morceaux parce que ces petits morceaux sont les seules choses qui comptent pour les gens. Est-ce que cela marchera? Oui, je le pense. Obtiendrons-nous l'adhésion des syndicats? Par petits morceaux.

Le sénateur Eyton: Ce seront des plus gros morceaux.

[Text]

The Chairman: Mr. Rawson would you like to add something?

Mr. Rawson: It is an interesting and very crucial set of questions and I would, if I could, senator.

This is a big and dramatic change that we are trying to pull off all at one time and I agree with Senator Eyton that it would be more manageable, more understandable and more orderly if it were done piece by piece, or at least department by department. There are blockages and simplifications that you can find from Treasury Board, from our personnel systems and elsewhere, so there is some merit in looking at it as a whole system change.

From the point of view of what we advocated in the service to the public task force, we really did come to the belief that you had to change the way in which you did your work. You had to change the way in which you thought about what you were doing and for whom. We had three themes and they are set out on page 90 of Service to the Public Task Force Report.

Senior managers in the federal government must lead in a process of cultural change focused squarely on the provision of high-quality services and citizen satisfaction.

The federal public service must become more engaged, more visible, more open and consultative in its relationship with the public.

Much higher priority must be given to effective leadership; the public service must become a place where every staff member enthusiastically, energetically and skilfully works for the good of Canada; it must become a place where people count.

We are in a very competitive world. I do not think business industry will let us stop. This is part of the answer, more directly. I do not think they will let us stop if we stop short of consultative and effective management because we are in such a globally competitive situation that other countries that have a working relationship among their public service, their unions and their businesses will outdo us. We will lose our markets.

Second, I do not think the public will let us stop because I think they have changed their mind about what kind of a bureaucracy they will live with, and they will not live with one that is not willing to hold a discussion, go to meetings, get out there and talk. I do not think we will be allowed to fail. I do not think that ministers, Members of Parliament, senators and people who have public trust and positions of responsibility will let a public service continue that is not serving and consulting in an effective way and has people in it who are willing to go that extra mile. I think it is over.

I talk to many Members of Parliament and many ministers. They say that their ridings are different. They want to know what I am doing, they want to know exactly where these decisions are being made, they want to have an input. I think the

[Traduction]

Le président: Monsieur Rawson, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Rawson: Toutes ces questions sont intéressantes et cruciales, et j'aimerais bien ajouter quelque chose si vous me le permettez, sénateur.

Nous essayons effectivement de provoquer un bouleversement énorme et radical d'un seul coup, et je conviens avec le sénateur Eyton que l'on pourrait procéder de façon plus raisonnable, plus compréhensible et plus organisée si l'on faisait les choses morceaux par morceau, ou en tout cas ministère par ministère. Il y a aussi des groupements et des simplifications qui peuvent être suggérés par le Conseil du Trésor, par nos services de personnel et d'autres, donc l'idée d'un changement global se défend aussi.

En ce qui concerne les recommandations que nous avons présentées au groupe de travail sur le service au public, nous en sommes vraiment venus à la conclusion qu'il fallait changer la façon dont on faisait le travail. Il fallait changer la façon de voir ce que l'on faisait et le destinataire de cette action. Nous avions trois thèmes qui figurent à la page 80 du Rapport du Groupe de travail sur le service au public.

Les cadres supérieurs du gouvernement fédéral doivent diriger l'évolution de la culture organisationnelle qui sera fondée principalement sur la prestation d'un service de haute qualité et la satisfaction des particuliers.

La fonction publique fédérale doit exprimer ses convictions, devenir plus manifeste, s'ouvrir au public et le consulter davantage.

Il faut accorder beaucoup plus d'importance à la direction résolue; la fonction publique doit devenir un endroit où chaque employé travaille avec enthousiasme, énergie et compétence dans l'intérêt du Canada. Elle doit devenir un endroit où les gens sont prisés.

Nous vivons dans un monde très concurrentiel. Je ne pense pas que le monde des affaires nous laissera nous arrêter. C'est une façon de répondre plus directement à la question. Nous ne pourrions pas échapper à une gestion consultative et efficace car nous sommes dans un contexte de concurrence mondiale où nous serons battus par d'autres pays qui ont déjà établi des relations de travail entre leur fonction publique, leurs syndicats et leurs entreprises. Nous perdrons nos marchés.

Deuxièmement, je pense que le public ne nous laissera non plus nous arrêter car les gens ont changé d'avis sur la bureaucratie qu'ils veulent avoir, et ils ne toléreront plus que les fonctionnaires refusent d'avoir un débat, d'aller à des réunions, de dialoguer. Je ne pense pas que nous aurons le droit à l'échec. Je ne crois pas que les ministres, les députés, les sénateurs et les gens qui occupent des postes de confiance et de responsabilité toléreront une fonction publique où les agents n'assureront pas un service et une consultation efficaces et ne seront pas prêts à faire cet effort supplémentaire. Je crois que cette époque est révolue.

Je parle à de nombreux députés et à de nombreux ministres. Ils disent que leurs circonscriptions sont différentes. Ils veulent savoir ce que je fais, ils veulent savoir exactement quelles décisions on prend, ils veulent avoir leur mot à dire. Je pense que le

[Text]

world has changed on us, globally, domestically and in every other way. I respect the cynical position, or the doubtful position, because it is so damn slow to make these changes and it is so frustrating. But I have worked in government since 1964. I have worked for maybe 25 ministers in that period of time. I simply believe that there is no reason to be cynical about it. This place is going to change. It is in the process. I have not lost any of that belief since 1964.

Senator Eyton: I have a follow-up question which has to do with the Public Service Commission. We heard some criticism, particularly from the unions, of the function and the role of the Public Service Commission as it has operated pre-PS 2000. The Auditor General has also commented on the inherent conflicts PS 2000 has in scanning, judging and promoting employees according to merit and, at the same time, serving as a kind of aid or adjunct to management.

As I say, there was some criticism about how it is has operated up till now.

From questions that we put to their representatives last week I sense that. The question put was something to the effect: To what extent had they been involved in shaping PS 2000 and how might that program change the way in which they worked? They had responses but in my view they did not recognize sufficiently that the person who will succeed in, let us say, an entrepreneurial environment is really a different kind of person from one who is comfortable with rule books, regulations and the interpretation thereof. If you are involved in this kind of reform you need to be able to communicate and build teams. Those are different skills than the ones that may have been recognized and rewarded, let us say, overly in the past.

Then there is the comment about the significant reduction in job categories that will occur as a result of PS 2000. I make those observations. Some of them, of course, are very subjective. Can you comment on the Public Service Commission and the need for it to change its role? That goes all the way from suggested abolition with the responsibilities being taken on by others to some dramatic changes in the way it carries on its responsibilities.

Mrs. Catley-Carlson: It certainly is the key to really making progress in some of the Public Service 2000 work. Mr. Rawson and I have tended to talk about the delivery end. Obviously you have two big departments in front of you whose major service is delivery. Behind everything we are saying is the assumption that the way you can clear out the underbrush of what I have been calling the process or the manuals and all the rest of it, is that the central agencies are taking a look at how they can reduce to the absolute essential minimum the rules they put down in front of us. There has to be an essential minimum. For a government to buy an object is not the same as it is for the private sector. You are responsible to your shareholders for getting the best deal for your computer network; we are responsible to the people of Canada for a transparent process which satisfies all computer manufacturers that they have had

[Traduction]

monde a changé autour de nous, à l'échelle mondiale, à l'échelle nationale et sur tous les plans. Je comprends bien les cyniques ou les sceptiques parce que la lenteur de ce changement est profondément frustrante. Mais je travaille au gouvernement depuis 1964. Au cours de cette période, j'ai travaillé pour peut-être 25 ministres. Je crois tout simplement qu'il n'y a pas de raison d'être cynique. Tout cela va changer. Le processus est en marche. Cette conviction ne m'a pas quitté depuis 1964.

Le sénateur Eyton: J'ai une question complémentaire au sujet de la Commission de la fonction publique. Nous avons entendu certaines personnes, en particulier les syndicats, critiquer la fonction et le rôle de la Commission de la fonction publique lors des étapes préparatoires de FP 2000. Le Vérificateur général a aussi fait certaines remarques sur les conflits inhérents à FP 2000 dans la mesure où les employés sont triés, jugés et promus sur le principe du mérite et où en même temps cette organisation sert à aider ou à compléter la direction.

Encore une fois, on a critiqué la façon dont elle a fonctionné jusqu'à présent.

Les questions que nous avons posées aux représentants de cette Commission la semaine dernière m'ont permis de m'en rendre compte. Nous leur avons plus ou moins demandé dans quelle mesure ils avaient contribué à façonner FP 2000 et en quoi ce programme avait modifié leur façon de procéder. Ils nous ont donné des réponses, mais à mon avis ils n'ont pas suffisamment admis que les personnes qui réussiront dans un climat, disons d'entrepreneuriat, ne sont pas des personnes qui se complaisent dans les manuels de réglementation, les règlements et leur interprétation. Si vous participez à ce genre de réforme, il faut être capable de communiquer et de construire des équipes. Cela suppose des compétences différentes de celles qu'on a, disons excessivement reconnues et récompensées dans le passé.

Il y a aussi la question de la réduction importante du nombre de catégories d'emplois que va entraîner FP 2000. Je fais ces remarques. Certaines d'entre elles sont évidemment très subjectives. Pouvez-vous me parler de la Commission de la fonction publique et de la nécessité de modifier son rôle? Cela va de la proposition d'abolition avec transfert de ses responsabilités à d'autres organes à des changements de fond en comble dans la façon dont elle s'acquitte de ses responsabilités.

Mme Catley-Carlson: C'est vraiment essentiel pour faire progresser certains aspects de Fonction publique 2000. M. Rawson et moi-même avons surtout parlé de la prestation rendue. Vous avez évidemment en face de vous deux gros ministères dont le rôle essentiel est la prestation de services. Tout ce que nous disons part du principe que, pour débroussailler ce que j'ai appelé la procédure ou les manuels et tout le reste, il faut que les agences centrales s'efforcent de trouver un moyen de ramener au strict minimum les règles qu'elles nous imposent. Il faut qu'il y ait un strict minimum. Quand le gouvernement achète quelque chose, ce n'est pas comme dans le secteur privé. Votre responsabilité face à vos actionnaires est d'obtenir les meilleures conditions pour votre réseau d'ordinateurs, notre responsabilité vis-à-vis du peuple canadien est d'assurer une transparence permettant à tous les fabricants d'ordinateurs

[Text]

a fair shot at it. So there is an entirely different set of obligations. No matter how you narrow that down, you still have to be able to show that that fair process was observed. When you move that over to the Public Service Commission and the guardianship of the merit principle, obviously there are some essentials that must be observed.

For example, that somebody shall enter into the public service under certain conditions and not under others, that there will be fair chances for that employee to move in an upward direction, to be promoted, to be developed in the public service. But the question has to be just as germane for that process as it does for procurement and as to whether you need 25 manuals to accomplish it. That is the exact equivalent we should have in mind, that if you have so many manuals telling you how to make sure that the merit principle is observed in several hundred kinds of transactions, then you can get to the situation in which most of us were a few years ago when a staffing action comprised some 200 steps, something that always took five months at enormous cost to the public and still left people frustrated that it was neither transparent nor fair. The Public Service Commission has been, I am delighted to say, a willing participant in the PS 2000 exercise, trying to get into the determination of what is the essence and how you preserve it. How do you preserve the merit principle so that the public is protected at the entry and the employees within are protected in terms of access to promotion, et cetera? Obviously, in any changes to this system, when you are moving down from tens of hundreds of pages of manuals to a more simplified system, those who have a vested interest in the complexity of each of the steps will feel their validity is slipping away. If you go from ten steps down to two, those people who are employed in watching out that the other eight are observed will come up with some creative steps on why all ten steps are absolutely necessary.

This leads to classification. We have a classification system that is astonishing in its expense on the system. Eighty per cent of all the jobs in Health and Welfare are reviewed yearly. We assume that costs the taxpayer around \$4 million per year. It is a completely invisible cost because it is done by different people. The way the system is set up now, each time somebody's job is changed new tasks are added in. It is a legitimate function to reflect those in the job classification system because it has become so complex that if you do not reflect ongoing change you are doing a disservice to your employee. So we need to move to a more generic form of job description and to much fewer categories so that the reasonableness of people across the country doing approximately the same job is reflected in the classification system. Again, the guardians of the complexities and of the differences will not find that process appealing. The task for us is to make sure that that fundamental principle of merit is preserved so that people still have the possibility of entrance and of movement upward. But if the complexity there cannot be simplified, Public Service 2000 will have failed in some instances.

[Traduction]

d'avoir la garantie qu'ils sont tous traités équitablement. Les obligations ne sont donc pas du tout les mêmes. Vous aurez beau resserrer la procédure, vous devrez quand même toujours être en mesure de prouver que la transaction s'est faite de façon équitable. Quand on transpose cela à la Commission de la fonction publique et à la préservation du principe du mérite, il faut évidemment respecter certaines règles fondamentales.

Par exemple, quand quelqu'un entre à la fonction publique, il doit le faire à certaines conditions et à pas à d'autres, il doit avoir des chances équitables de progresser, d'avoir des promotions et de s'épanouir dans la fonction publique. Mais la question est tout aussi pertinente pour ce processus que celle de savoir, dans le cas des achats publics, si l'on a besoin de 25 manuels pour passer une commande. C'est exactement cette comparaison qu'il faut faire. Si vous avez je ne sais combien de manuels pour vous expliquer comment respecter le principe du mérite pour plusieurs centaines de types de transactions, vous en arrivez à la situation où nous nous trouvons pour la plupart il y a quelques années, à une époque où une dotation comportait quelque 200 étapes, nécessitait toujours cinq mois et coûtait une somme astronomique aux contribuables, et où malgré cela les gens se sentaient frustrés et avaient l'impression que le processus n'était ni transparent ni équitable. Je suis heureuse de dire que la Commission de la fonction publique a participé de bon coeur à l'exercice de FP 2000 en essayant de dégager l'essentiel et de voir comment on peut le préserver. Comment peut-on préserver le principe du mérite de façon à protéger le public à l'entrée et à préserver en même temps les chances de promotion interne des employés, etc.? Évidemment, quand on modifie ce système en réduisant des milliers de pages de manuels à un format beaucoup plus simple, tous les gens qui sont les rouages de cette procédure complexe sentent qu'ils deviennent superflus. Si vous ramenez une procédure de 10 étapes à deux étapes seulement, les gens chargés de faire respecter les huit autres vont trouver d'excellentes raisons pour dire que ces 10 étapes sont absolument indispensables.

Ceci nous amène à la classification. Nous avons un système de classification qui coûte des sommes stupéfiantes au système. Quatre-vingt pour cent des emplois à Santé et Bien-être social sont revus chaque année. Nous estimons que cela coûte environ 4 millions de dollars par an aux contribuables. Ce coût est totalement invisible parce qu'il est réparti entre de multiples personnes. Avec le système actuel, à chaque fois qu'on modifie le travail de quelqu'un, on y ajoute de nouvelles tâches. Il est légitime de refléter celles-ci dans le système de classification des emplois car cette classification est si complexe que si l'on n'y intègre pas les modifications apportées, on pénalise l'employé. Nous devons donc nous tourner vers une forme plus générique de description des emplois et un nombre beaucoup plus restreint de catégories de façon à refléter raisonnablement dans le système de classification la situation des gens qui font à peu près le même travail dans tout le pays. Encore une fois, ce changement ne plaira pas à ceux qui se complaisent dans la complexité et dans la diversité. Notre tâche est de veiller à ce que le principe fondamental du mérite soit préservé pour que chacun puisse entrer à la fonction publique et y faire carrière. Mais s'il n'est pas possible de simplifier cet échec, Fonction publique 2000 échouera sur certains plans.

[Text]

I have been in the public service for 25 years. I am a deputy minister and I still have no idea of how you actually fire somebody, because it involves so many external agencies out there. It still takes specialists to undertake that task. There are boards and councils that I still don't know to whom they belong. I know that I have to get through them but I don't know who they belong to and what parts of the principal they are observing. This is no way to run a railroad. We need to have more simplified procedures to observe those.

Senator Eyton: I just want to add, and I hope you can respond, that I am also concerned about a redefinition of what constitutes merit, given a new regime. One thing is process, the other is the judgmental elements that go into deciding.

Mr. Rawson: Let me try a short answer. First, prior to 1917 we had a patronage system. After that, with the creation of the Public Service Commission in 1917, we had one that protected the merit system. I think it is essential. I think managers do the selection of staff but the Public Service Commission ensures the fairness, and I think Canadians must have confidence that they have had an equal opportunity system on the go.

Many I now move to the other interesting part of your question, which deals with the qualities and the change in qualities and what you are looking for in the kind of staff that can communicate or work through a complex subject in a room full of people who are opposed to each other's position and are looking for a common thread? Those are very demanding qualifications. I guess I believe in a kind of natural selection, a Darwinian kind of process. We have many people. Some will make it and some will not. Some will have to go to the back room and not be front end, consultative, service-delivery kinds of people. I think it is important that we put the emphasis and the responsibilities in the right place and that we recruit well on the way in. I guess my sense would be that the new qualities become part of a system, still protected by the merit system of selection, advancement, training and reward. I believe that has already begun.

Senator Kinsella: My supplementary question relates to the point Senator Eyton was raising and part of the answer given by Mr. Rawson, as I heard it. If the rest of the world is changing, how important is PS 2000 in terms of making the Public Service Commission of Canada competitive for the best and the brightest to come in? To what extent is that a dynamic in order for you to have the best people to run your respective shops?

Mrs. Catley-Carlson: It is absolutely key and it is one of the things that we all get very concerned about. With the freezing and the downturn in salaries and, more importantly, with the downsizing and the removal of the executive layer, resulting in fewer promotion possibilities, we fear the answers that a bright young person would get who investigates what life is likely to

[Traduction]

Je suis depuis 25 ans dans la fonction publique, je suis sous-ministre et je n'ai toujours pas la moindre idée de la façon dont on renvoie quelqu'un, étant donné le nombre d'organismes extérieurs que cela fait intervenir. Il faut toujours des spécialistes pour le faire. Il y a des commissions et des conseils, et j'ignore toujours de qui ils relèvent. Je sais que je dois passer par leur intermédiaire, mais je ne sais pas de qui ils relèvent ni de quels aspects du principal ils s'occupent. Ce n'est pas comme cela qu'on fait avancer un train. Il faut simplifier les procédures à observer.

Le sénateur Eyton: J'aimerais ajouter, et j'espère que vous pourrez me répondre, que je suis aussi préoccupé par la redéfinition de la notion de mérite dans le contexte d'un nouveau régime. La procédure est une chose, les aspects subjectifs de la décision en sont une autre.

M. Rawson: Je vais essayer de vous répondre brièvement. Tout d'abord, avant 1917, nous avions un régime d'octroi de faveurs. Ensuite, quand la Commission de la fonction publique a été créée en 1917, nous avons obtenu un régime protégeant le principe du mérite. Je pense que c'est essentiel. Je crois que les gestionnaires s'occupent de la sélection du personnel mais que la Commission de la fonction publique garantit l'équité du processus, et je pense que les Canadiens doivent pouvoir être certains que le régime assure des chances égales à tous.

Puis-je passer à l'autre partie très intéressante de votre question, qui portait sur les qualités et sur l'évolution des qualités qu'on attend des employés qui peuvent communiquer ou travailler sur une question complexe au milieu d'une pièce remplie de gens qui sont tous en désaccord les uns avec les autres et cherchent un fil commun? Ce sont là des qualifications très poussées. Je pense que je suis pour une forme de sélection naturelle, une sorte de processus darwinien. Nous avons beaucoup de gens. Certains peuvent réussir, d'autres non. Il y a des gens qui devront se contenter d'un rôle de second plan, et ne pourront avoir une présence en première ligne, avoir un rôle consultatif, assurer une prestation de services. Je pense qu'il est important de bien dégager les éléments essentiels et les responsabilités et de recruter correctement au départ. J'ai l'impression que ces nouvelles qualités devraient devenir des éléments d'un système où le principe du mérite serait conservé pour la sélection, la promotion, la formation et les récompenses. Je crois que cela a déjà commencé.

Le sénateur Kinsella: Ma question supplémentaire porte sur le point abordé par le sénateur Eyton et la partie de la réponse de M. Rawson que j'ai entendue. Si le monde se transforme, dans quelle mesure est-il important pour FP 2000 que la Commission de la fonction publique du Canada devienne concurrentielle de façon à attirer les éléments les meilleurs et les plus brillants? Dans quelle mesure s'agit-il d'une dynamique destinée à vous permettre d'attirer à vos services respectifs les meilleurs éléments?

Mme Catley-Carlson: C'est quelque chose d'essentiel et c'est une des questions qui nous préoccupent énormément. Avec le gel et le recul des salaires et, ce qui est plus important, avec les compressions de personnel et la suppression de la couche de direction—ce qui restreint les possibilités de promotion, nous craignons les réponses qu'obtiendrait le jeune élément

[Text]

be like in this structure. We fear the answers that he would be given about life in the public sector as opposed to other possibilities. It is also very tough in the current circumstances to keep making sure that you bring in fresh blood. As a department downsizes and lets people go, your needs are always so pressing to deal with the moment that the tradeoff is far too often in favour of someone who can cope with the situation at hand rather than worrying about recruiting a future under-secretary or a future deputy minister. You have a situation at hand that needs to be managed and your ability and the number of slots that you have to bring in somebody with a bright quirky mind who will need a great deal of investment and training are diminished.

The Public Service Commission brought in a program last year called Administrative Trainees. We have wonderful sexy names for things. It was supposed to be a brightest and best program that essentially said to very good people from universities, "Trust us. Come in. We won't lose you." In other words, "We will bring you in, make sure we stay with you and move you around to a variety of assignments and after five years you will be a very interesting property to move into junior middle management." That was welcomed and we got a good harvest of people from the universities, but with the successive downsizing most of us are having great problems. You have to give up a person year and most of us are having enormous difficulties in the second year coming up with the person years necessary to participate in the program. You have touched a very sensitive nerve and one that we all worry about.

Twenty years ago there was no question that we were at least competing for the best and brightest, if not getting them. This is something that more than one of us worries about.

Senator Marsden: Mr. Rawson has described 75 years of merit principle which, of course, has excluded largely everybody except white, able-bodied males, and Mrs. Catley-Carlson has talked about the difficulties of new recruits and imaginative hiring. What is the prospect now under employment equity? You are really describing a rigidification, not of your own making, I agree. If there are no prospects for people you just described, what on earth are the prospects for minorities?

Mrs. Catley-Carlson: They are there. Health and Welfare recruits, trains and hires a higher percentage of women in the management category than any other department in the Government of Canada. This is partly enlightened management and partly the fact that we have a lot of categories called nurses and positions that have traditionally attracted a higher number of females. We have also worked very hard at it. We also have a relatively high number of aboriginal employees, although that number is going down as we transfer more

[Traduction]

brillant qui se renseigne pour savoir à quoi ressemble la vie dans cette organisation. Nous craignons que les réponses qu'on lui donnerait sur l'existence dans le secteur public ne soient pas aussi encourageantes que pour d'autres domaines. En outre, il est très difficile dans le contexte actuel de trouver du sang nouveau. Quand on réduit le personnel d'un ministère et qu'on laisse partir les employés, on a toujours des besoins tellement urgents dans l'immédiat que l'on fait des compromis et qu'on se préoccupe beaucoup trop souvent de trouver quelqu'un qui puisse faire face au problème du moment plutôt que de recruter un futur sous-secrétaire ou un futur sous-ministre. Vous devez vous occuper de la situation actuelle, et vous avez moins de possibilités et moins de créneaux disponibles pour recruter quelqu'un de brillant qui nécessitera énormément d'investissement et de formation.

La Commission de la fonction publique a lancé l'an dernier un programme intitulé Stagiaires en administration. Nous donnons des noms adorables aux choses. C'était censé être un programme pour les meilleurs et les plus brillants, une façon de dire aux bons éléments des universités: «Faites-nous confiance, venez nous rencontrer, nous ne vous perdrons pas». Autrement dit, «Nous allons vous prendre, nous allons rester avec vous et nous allons vous confier toute une gamme d'affectations, et au bout de cinq ans vous serez une recrue très intéressante pour la gestion intermédiaire». L'accueil a été bon et nous avons fait une bonne moisson de jeunes dans les universités, mais avec les réductions successives nous connaissons pour la plupart de graves problèmes. Il faut supprimer des années-personnes et nous avons pour la plupart énormément de difficulté au cours de cette deuxième année à trouver les années-personnes nécessaires pour accueillir des participants au programme. Vous avez touché une corde très sensible, un point qui nous préoccupe énormément.

Il y a 20 ans, il était clair que nous étions des concurrents sérieux du secteur privé pour attirer les éléments les plus brillants, à défaut de les recruter nécessairement. C'est une question dont beaucoup d'entre nous se préoccupent sérieusement.

Le sénateur Marsden: M. Rawson a décrit 75 ans d'un principe du mérite qui a naturellement exclu à peu près tout le monde sauf les hommes blancs et non handicapés, et M^{me} Catley-Carlson nous a parlé des problèmes des nouvelles recrues et de la difficulté qu'il y a à faire preuve d'originalité dans le recrutement. Quelles sont les perspectives actuellement offertes par l'équité en matière d'emploi? Vous décrivez vraiment une rigidification du système, qui est indépendante de votre volonté j'en conviens. S'il n'y a pas de perspectives pour les gens dont vous venez de parler, que peuvent donc espérer les minorités?

Mme Catley-Carlson: Elles sont là. Santé et Bien-être social recrute, forme et engage un pourcentage de femmes plus élevé dans la catégorie de la direction que tout autre ministère du gouvernement canadien. Cela est dû en partie à une gestion éclairée et en partie au fait que nous avons de nombreuses catégories d'infirmières et d'autres postes qui attirent traditionnellement plus de femmes. Nous avons aussi énormément travaillé pour cela. Nous avons aussi un nombre relativement élevé d'employés autochtones, bien que ce nombre diminue au

[Text]

authority out to the community and they go with the transfer. It is a positive move in terms of autonomy but a negative move in terms of charts. We have very high levels in many parts of the department of visible minorities but we certainly have not promoted them commensurate with their presence among us. What potential is there in the current circumstances for doing exactly that with women?

Senator Marsden: What about people with disabilities?

Mrs. Catley-Carlson: We are not bad, particularly in the case of our income security people who mail out all the cheques. If you were to visit an office there you would find many of them. It has been realized that deafness and mobility are not difficulties. Many of our messengers are especially challenged members of the community. It is really something quite good to see. So we are doing our part there. That will continue. You are right that when times are pressing downward the needs of employees who may need a little bit of extra development in order to take that step upwards are harder and harder to meet. It is not impossible.

The number of visible minorities we have in our department is fine, but we are not happy about the retention rate or how well we have promoted them commensurate with their number. What they recommend we will try to do, and we have a good group who are meeting and going over a lot of internal processes in the department. They are very sensible people who work within the department. They know about the department and care about it and they are working to try come up with sensible proposals exactly in the way we did with our internal task forces. We have the same process going on with disabled employees, with aboriginal employees, and so on. We are working on it, we are working with the employees themselves in the spirit of PS 2000. There is quite a good determination to try to do something about it. If Health and Welfare cannot do something about this, who can? There is a feeling of extra noblesse oblige, the extra need to do something because of what we are as a department.

You are right, when you downsize, when times are stricter, it is tougher to do these things, but not impossible.

Senator Stewart: I am still struck by the contrast between the focus of the two witnesses. On the one hand, we have a strong emphasis on high-quality housekeeping, and I don't mean that as a critical term at all. On the other hand, the deputy minister from Fisheries and Oceans quotes the requirement for "a process of cultural change focused squarely on the provision of high-quality service and citizen satisfaction." So we have two quite different departments.

I want to ask two questions. The first builds on an answer that Mr. Rawson gave earlier. He referred to the minister's preference for new ways of exercising the powers delegated to the minister or bestowed on the minister by Parliament. I think

[Traduction]

fur et à mesure que nous transférons de plus en plus de pouvoirs aux collectivités et qu'ils nous quittent en même temps que ces pouvoirs. C'est une évolution positive sur le plan de l'autonomie mais négative sur les graphiques. Nous avons dans de nombreux secteurs de notre ministère des pourcentages très élevés de minorités visibles, mais leurs promotions n'ont pas été proportionnelles à l'importance de leurs effectifs. Quel est le potentiel dans les circonstances actuelles pour en faire autant avec les femmes?

Le sénateur Marsden: Et les personnes handicapées?

Mme Catley-Carlson: Nous avons une bonne représentation, en particulier là où nous avons les gens qui expédient tous les chèques. Si vous visitiez un bureau de la sécurité du Revenu, vous en trouveriez beaucoup. On s'est rendu compte que les handicaps auditifs et moteurs ne posaient pas de problèmes. Un bon nombre de nos messagers sont souvent des gens qui ont de sérieuses difficultés. C'est vraiment quelque chose qui fait plaisir à voir. Nous faisons vraiment notre part dans ce domaine et nous allons continuer. Vous avez raison de dire qu'en période de compressions, il est de plus en plus difficile de donner aux employés qui en ont besoin le petit coup de pouce qui leur permettra de franchir l'étape suivante. Ce n'est pas impossible.

Le nombre de représentants des minorités visibles dans notre ministère est satisfaisant, mais nous sommes insatisfaits du taux de rétention et des promotions que nous avons pu leur donner, compte tenu de leurs effectifs. Nous essaierons d'appliquer leurs recommandations, et nous avons mis sur pied un bon groupe qui se réunit pour examiner toutes sortes de procédures internes du ministère. Ce sont des gens pleins de bon sens qui travaillent au ministère. Ils le connaissent, ils y tiennent, et ils essaient de trouver des propositions raisonnables exactement comme nous l'avons fait pour nos groupes de travail internes. Nous avons la même procédure avec les employés handicapés, les employés autochtones, etc. Nous travaillons là-dessus, nous travaillons avec les employés eux-mêmes dans l'esprit de FP 2000. Il y a vraiment une volonté de trouver des solutions. Si Santé et Bien-être social ne réussit pas à faire quelque chose dans ce domaine, qui le pourra? Il y a une sorte de sentiment supplémentaire de noblesse oblige, un besoin supplémentaire de faire quelque chose du fait de la nature même de notre ministère.

Vous avez raison, quand on comprime les effectifs, quand les temps deviennent plus durs, il est plus difficile de faire ce genre de choses, mais ce n'est pas impossible.

Le sénateur Stewart: Je suis tout de même frappé par le contraste des orientations des deux témoins. D'un côté, on met fortement l'accent sur une qualité élevée à l'interne, et ce n'est pas du tout une critique. De l'autre, le sous-ministre des Pêches et Océans nous parle de la nécessité d'un «processus de changement culturel fortement axé sur la prestation de services de qualité élevée et la satisfaction du citoyen». Nous avons donc deux ministères très différents.

J'aimerais poser deux questions. La première découle d'une réponse donnée tout à l'heure par M. Rawson. Il a parlé de la préférence du ministre pour de nouvelles façons d'exercer les pouvoirs qui lui sont délégués ou conférés par le Parlement. Je

[Text]

he would agree that more power is bestowed on the Minister of Fisheries and Oceans than on any other minister. Within his field, the depth of delegation is extraordinarily great. In order to bring in new ways of exercising these parliamentary powers, will any legislative action by Parliament itself be necessary?

Mr. Rawson: Yes.

Senator Stewart: I will not go into that any further.

I now come to the difficult question—and it may require a somewhat longer answer—about high-quality service and citizen satisfaction. Let me describe two situations.

We know what happened with regard to the inshore fleet on the Atlantic coast. An attempt was made to limit the range of this fleet by limiting the length of the boats. Fishermen and boat builders, being ingenious people, built wider and deeper boats. Thus, they were able to go out beyond the range which was intended. These boats are expensive, perhaps \$700,000 or \$800,000. If you want to service your investment, you must have more fish. So there is a real problem there. It is not only budget money that is scarce these days, fish are scarce too. That is one situation.

Then we have the northern cod problem, which I need not describe. Everybody knows about it. It is said that scientific information either was not available or it was ignored. I am talking about high-quality service and citizen satisfaction, and I don't know any department of government where high-quality service and citizen satisfaction is of a more constant importance to the citizens involved than in the case of Fisheries and Oceans. With respect to National Health and Welfare, if you are sick, yes, but let us hope that does not happen too often. This is a daily requirement.

If you are an old age security recipient, you become eligible for the cheque at age 65. A lot of people do not think about it too much until they reach that age. In fishing communities, however, high-quality service and citizen satisfaction are daily requirements.

If Public Service 2000 had been in effect, would it have made any difference at all with regard to these two vital topics, high-quality service and citizen satisfaction?

Mr. Rawson: To start with, senator, I agree with you that the problem of shorter, deeper boats with more power and more electronics has created a new fishery on the east coast, an inshore fishery, an offshore fishery and then an inshore fishery that can get offshore. It is very interesting.

We have not issued any more licences on the west coast in 10 years, but the fishing power has moved up three times. Sure, technology is changing our business in a dramatic way. Adjusting, therefore, in some way to the number of fish available, to the number of vessels available, and their investment, has been a difficult and complicated task.

[Traduction]

pense qu'il reconnaîtra qu'on confère au ministre des Pêches et Océans plus de pouvoirs qu'à n'importe quel autre ministre. Dans son domaine, les pouvoirs délégués sont extraordinairement importants. Pour établir de nouvelles formes d'exercice de ces pouvoirs parlementaires, sera-t-il nécessaire que le Parlement légifère?

M. Rawson: Oui.

Le sénateur Stewart: Je n'irai pas plus loin dans ce domaine.

J'en viens à la question délicate—et la réponse devra peut-être être un peu plus longue—des services de haute qualité et de la satisfaction du citoyen. Je vais vous présenter deux situations.

Nous savons ce qui s'est passé pour la flotte côtière de l'Atlantique. On a essayé de limiter le champ d'activité de cette flotte en limitant la longueur des bateaux. Les pêcheurs et les constructeurs de bateaux, qui sont des gens ingénieux, ont construit des bateaux plus larges et plus profonds. Cela leur a permis de dépasser les limites prévues. Leurs bateaux coûtent cher, peut-être 700 000 \$ ou 800 000 \$. Pour rentabiliser leur investissement, ils sont obligés de pêcher plus de poisson. Il y a donc là un sérieux problème. Ce ne sont pas simplement les crédits budgétaires qui sont rares de nos jours, mais aussi le poisson. Voilà pour un premier cas.

Ensuite, il y a le problème de la morue du Nord, que je n'ai pas besoin de vous décrire. Tout le monde est au courant. On dit qu'on a manqué d'informations scientifiques ou qu'on n'en a pas tenu compte. Je parle ici de services de qualité élevée et de satisfaction du citoyen, et je ne connais pas de ministère du gouvernement où un service de qualité élevée et la satisfaction du citoyen aient plus d'importance à tout moment que les ministères des Pêches et Océans. Dans le cas de Santé nationale et Bien-être social, c'est vrai si on est malade, mais il faut espérer que cela ne se produise pas trop souvent. Ici, c'est une nécessité quotidienne.

Si vous devez toucher la sécurité de la vieillesse, vous pouvez commencer à toucher votre chèque à partir de 65 ans. Beaucoup de gens n'y pensent pas tellement avant d'avoir atteint cet âge. En revanche, dans les collectivités de pêcheurs, le service de haute qualité et la satisfaction du citoyen sont des exigences quotidiennes.

Si Fonction publique 2000 avait été en vigueur, est-ce que cela aurait changé quelque chose à ces deux sujets vitaux, le service de qualité élevée et la satisfaction du citoyen?

M. Rawson: Tout d'abord, sénateur, je conviens avec vous que ces bateaux plus courts et plus profonds, plus puissants et bourrés d'électronique ont créé une nouvelle pêcherie sur la côte est, une pêcherie côtière, une pêcherie hauturière, et puis une pêcherie côtière qui peut s'étendre au large. C'est très intéressant.

Nous n'avons plus octroyé de permis depuis 10 ans sur la côte ouest, mais la puissance de pêche a triplé. Il est évident que la technologie bouleverse complètement notre activité. C'est pourquoi il a été difficile et compliqué de concilier les quantités de poisson disponible, le nombre de navires disponibles et les investissements réalisés.

[Text]

To answer your question on that basis, I would say that it would have been good to have an agency with special, even-handed people, knowledgeable of the fishery, with licensing and allocation responsibility, watching the growth of the capacity and measuring the changes occurring in terms of vessel power, beam, and depth, and perhaps it would have been possible to make adaptations more quickly than in a hierarchical organization like ours. It might have been possible.

With respect to scientific advice, it was the best our folks could do under the circumstances. It was not ignored by the minister. In fact, the minister has tracked it and taken the best he could from it. He certainly followed it; he followed it entirely. However, there is a lot we do not know. We are still searching. For example, with respect to the impact of environmental and oceanographic factors, last year was an ice-cold water year. Obviously it had an impact on the fishery, with dramatic changes. Perhaps we don't know enough about those factors. We know quite a bit now about biological science and the population change, but there is this mysterious and difficult science of the salinity and the chemistry of water and the changes in temperature that obviously have been major factors. We were not able to alert the minister early enough to those factors. That would be my 25 cent summary of a difficult situation, impacted on by other issues: seals, foreign overfishing, and the growth of the catching power.

To summarize the issue of service to the citizens and high-quality service, we are all getting better. We have lots of room to improve, and we can in fact deliver better service, better science to the minister and quicker adaptation to changes in technology. Yes, I think it is all doable.

Senator Stewart: Let us go back to my first example. The department clearly felt that there ought to be a restriction on the range of the inshore fleet, and it attempted to achieve that by putting limits on the length of the boats; but, for some reason the department could not see the other axis, the beam.

Mr. Rawson: No, it is not that simple.

Senator Stewart: Well, what happened? Clearly there was a policy. At some point it was not followed through. Was it that the people at the local level said, "Yes, the boat is within the length limit but the beam, of course, is irrelevant; golly, I wouldn't tell anybody up the line about that"?

Mr. Rawson: Senator, this first began a decade ago. It does not have much to do with Public Service 2000.

Senator Stewart: No, but I am asking you: If we had had Public Service 2000, could this sort of thing have happened or is it something else altogether?

[Traduction]

Pour répondre à votre question sur ce plan, je dirais qu'il aurait été utile d'avoir un organisme doté de spécialistes impartiaux connaissant bien la pêche, responsable de l'octroi des licences et de la répartition, qui aurait suivi l'évolution de la capacité, mesuré l'évolution de la puissance des navires, de leur largeur, de leur profondeur, et grâce auquel il aurait été possible de faire des ajustements plus rapidement que dans une organisation aussi hiérarchisée que la nôtre. Cela aurait peut-être été possible.

Pour ce qui est des conseils scientifiques, on nous a donné les meilleurs conseils possible en l'occurrence. Le ministre n'a pas négligé ses conseils. En fait, il les a écoutés et en a retiré le meilleur possible. Il est clair qu'il les a suivis, qu'il les a entièrement suivis. Toutefois, il y a beaucoup de choses que nous ignorons. Nous continuons à chercher. Pour ce qui est par exemple des répercussions des facteurs environnementaux et océanographiques, nous avons eu l'an dernier une année où les eaux étaient glaciales. Cela a évidemment eu des conséquences sur la pêche et entraîné des changements profonds. Nous n'en savons peut-être pas assez sur ces facteurs. Nous savons pas mal de choses sur les questions biologiques et l'évolution des populations, mais il y a cette science mystérieuse et difficile de la salinité et de la chimie de l'eau, et des changements de température qui sont de toute évidence des facteurs de premier ordre. C'est là un résumé extrêmement succinct d'une situation complexe dans laquelle interviennent d'autres questions: les phoques, la surpêche étrangère et la progression de la puissance de capture.

Pour résumer la question du service aux citoyens et du service de haute qualité, nous nous améliorons tous. Nous avons de vastes possibilités d'amélioration, et nous pouvons en fait assurer un meilleur service, donner de meilleures informations scientifiques au ministre et nous adapter plus rapidement à l'évolution de la technologie. Oui, je pense que tout cela est faisable.

Le sénateur Stewart: Revenons à mon premier exemple. Le ministère a manifestement pensé qu'il fallait limiter la taille de la flotte côtière, et il a essayé de le faire en limitant la longueur des bateaux; mais il se trouve que pour une raison quelconque, le ministère n'a pas été capable de penser à l'autre axe, la largeur.

M. Rawson: Non, ce n'est pas aussi simple.

Le sénateur Stewart: Alors que s'est-il passé? Il y avait manifestement une politique. A un moment donné, il n'y a pas eu de suivi. Est-ce que c'est parce que les gens au niveau local se sont dit: «Oui, le bateau est conforme à la limite de longueur, mais sa largeur est manifestement aberrante; surtout, évitons de le signaler aux autorités supérieures»?

M. Rawson: Sénateur, cela a commencé il y a une dizaine d'années. Cela n'a pas grand-chose à voir avec Fonction publique 2000.

Le sénateur Stewart: Non, mais je vous demande si ce genre de chose aurait pu se produire si nous avions eu Fonction publique 2000 à ce moment-là, ou si c'est quelque chose qui n'a rien à voir.

[Text]

Mr. Rawson: It probably is something else altogether in large measure. Public Service 2000 would not have settled this. This was done, even at the time, with major consultation between sectors and major discussion. It is a process of trying to keep up with the technological change and bring society along with you. We wanted to change to volume years ago, and we could not get enough unanimity among the warring parties and competitive parties to go to volume. Life is complicated. There were a lot of other factors involved in this.

Senator Stewart: That is a very helpful answer, because what it tells us is that the much vaunted Public Service 2000 has limited objectives. We must not expect it to achieve important goals which are beyond the possibility of Public Service 2000. Public Service 2000 is not the answer to all our public service questions.

Mr. Rawson: Agreed.

The Chairman: I would like to thank the witnesses, Mrs. Margaret Catley-Carlson and Mr. Bruce Rawson, for having been here with us tonight.

The meeting will stand adjourned until tomorrow morning when we have, as witnesses, Kay Stanley, Co-ordinator of the Status of Women, and Gary Myers, Chairman, Staff-side of the National Joint Council of the Public Service of Canada.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Rawson: C'est probablement en grande partie quelque chose de totalement différent. Fonction publique 2000 n'aurait pas réglé le problème. Même à cette époque-là, il y a eu des consultations approfondies entre les secteurs et des débats considérables. Le problème, c'est de suivre l'évolution technologique en ayant l'appui de la société. Il y a des années et des années que nous avons essayé de nous servir du volume, mais nous n'avons pas réussi à convaincre tous les belligérants, toutes les parties en concurrence, d'accepter le volume comme référence. La vie est compliquée. Toutes sortes d'autres facteurs ont joué dans cette affaire.

Le sénateur Stewart: Voilà une réponse très utile, mais elle nous montre que cette fameuse Fonction publique 2000 dont on dit tant de bien a des objectifs limités. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'elle atteigne des objectifs importants qui dépassent sa capacité. Fonction publique 2000 n'est pas la réponse à toutes les questions de notre fonction publique.

M. Rawson: D'accord.

Le président: J'aimerais remercier les témoins, M^{me} Catley-Carlson et M. Bruce Rawson d'être venus nous rencontrer ce soir.

Nous levons la séance jusqu'à demain matin où nos témoins seront Kay Stanley, coordonnatrice pour la Condition féminine et Gary Myers, président pour le personnel du Conseil national mixte de la fonction publique du Canada.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Health and Welfare:
Mrs. Margaret Catley-Carlson, Deputy Minister.

From the Department of Fisheries and Oceans:
Mr. Bruce Rawson, Deputy Minister.

Du ministère de la Santé et du Bien-être social:
M^{me} Margaret Catley-Carlson, sous-ministre.

Du ministère des Pêches et Océans:
M. Bruce Rawson, sous-ministre.

Yc 13
- 117

Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92



Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, February 27, 1992

Issue No. 16

Thirteenth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 27 février 1992

Fascicule n° 16

Treizième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaulieu	*Murray
Eyton	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Beaulieu	*Murray
Eyton	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Marsden	Stewart

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déférés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 27, 1992
(17)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, in Room 257-East Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Kinsella and Marsden. (4)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

*Witnesses:**From the Status of Women Canada:*

Ms Kay Stanley, Co-ordinator;

Ms Louise Bergeron de Villiers, Deputy Co-ordinator.

Ms Stanley made opening remarks following which she and Ms Bergeron de Villiers answered questions.

From the International Brotherhood of Electrical workers:

Mr. Gary Myers, Chairman, Staff-side of the National Joint Council of the Public Service of Canada and Business Manager, Local 2228, International Brotherhood of Electrical Workers.

Mr. Myers made opening remarks following which he answered questions.

At 12:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 FÉVRIER 1992
(17)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Kinsella et Marsden. (4)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 juin 1991, le Comité poursuit l'étude du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

*Témoins:**De Condition féminine Canada:*

M^{me} Kay Stanley, coordonnatrice;

M^{me} Louise Bergeron de Villiers, vice-coordonnatrice.

M^{me} Stanley fait un exposé liminaire, puis répond aux questions avec M^{me} Bergeron de Villiers.

De la Fraternité internationale des ouvriers en électricité:

M. Gary Myers, président du Conseil national mixte de la fonction publique du Canada, partie syndicale et Gérant d'affaires, local 2228, Fraternité internationale des ouvriers en électricité.

M. Myers fait un exposé liminaire, puis répond aux questions.

À 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, February 27, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the thirteenth meeting of the committee under its order of reference on the Main Estimates of 1991-92 and the eleventh in the series of meetings that we are having on phase two of our Estimates study of Public Service 2000. This morning we have with us from the Status of Women Canada, Madam Kay Stanley, Coordinator, accompanied by Louise Bergeron de Villiers, Deputy Coordinator. Also, from the International Brotherhood of Electrical Workers, we have with us to-day Mr. Gary Myers, Business Manager of Local 2228 and Chairman, Staff-side of the National Joint Council of the Public Service of Canada, accompanied by Mr. Ronald O'Connell, legal counsel.

I understand, Madam Stanley, that you have a prepared statement, copies of which have been distributed to members.

Ms. Kay Stanley, Coordinator, Status of Women Canada: Honourable senators, I appreciate the opportunity to contribute to your inquiry into reform of the public service. I hope that I will be able to shed some light today on the role of Status of Women Canada. I have also circulated a small pamphlet called "Working for Equality". I want you to pay particular note to the logo on it and to the term "Partners in Action". We are rather inclusive people at Status of Women Canada and I want honourable senators to know that we include you in that partnership.

As you may know, Status of Women Canada is a federal government agency which provides expertise and strategic advice to Canada's Minister Responsible for the Status of Women and to other federal government departments on all matters within federal jurisdiction that affect women in Canada. Our mission is to help move Canadian society closer to equality for women in all spheres of endeavour.

Pour vous permettre de mieux comprendre cette mission, permettez-moi de prendre quelques instants pour replacer Condition féminine Canada dans le contexte du développement social canadien.

En 1967, le gouvernement du Canada créait une Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. La Commission avait le mandat de recommander des mesures que pourrait prendre le gouvernement fédéral pour faire en sorte que les femmes bénéficient de possibilités égales à celles des hommes dans tous les aspects de la société canadienne.

Après trois ans d'études exhaustives, la Commission royale a déposé son rapport historique à la fin de 1970. La Commission écrivait dans son rapport que les femmes étaient perdantes dans la plupart des secteurs de la société. En fait, dans des sec-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 27 février 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Ceci est la treizième réunion que tient le comité conformément à l'ordre de renvoi concernant le Budget des dépenses principal pour 1991-1992 et la onzième d'une série de réunions portant sur la phase deux de notre examen de Fonction publique 2000. Ce matin, nous recevons M^{me} K. Stanley, coordonnatrice de Condition féminine Canada, qui est accompagnée de Louise Bergeron de Villiers, vice-coordonnatrice. Nous recevons également M. Gary Myers, gérant d'affaires du local 2228 de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité et président du Conseil national mixte de la Fonction publique du Canada, partie syndicale, qui est accompagné de M. Ronald O'Connell, conseiller juridique.

Madame Stanley, je crois que vous avez préparé une déclaration dont les membres du comité ont reçu des exemplaires.

Mme Kay Stanley, coordonnatrice, Condition féminine Canada: Honorables sénateurs, je vous remercie de m'offrir cette occasion d'apporter ma contribution à votre enquête sur la réforme de la fonction publique. J'espère pouvoir jeter aujourd'hui un peu de lumière sur le rôle de Condition féminine Canada et son rapport avec la situation de la femme dans la fonction publique. J'ai également distribué une petite brochure intitulée «Travaillons pour l'égalité». Je signale particulièrement à votre attention l'emblème et les mots «Partenaires dans l'action». Nous ne laissons rien au hasard et je tiens à ce que vous sachiez que nous vous incluons dans ce partenariat.

Vous savez sans doute que Condition féminine Canada est l'organisme fédéral qui offre compétence et conseils stratégiques au ministre canadien responsable de la Condition féminine et aux autres ministères fédéraux, sur toutes les questions de compétence fédérale qui touchent les femmes au Canada. Notre mission est d'aider la société canadienne à s'approcher davantage de l'égalité des femmes dans toutes les sphères d'activité.

So that you can better understand this mission, allow me to take a few moments to put Status of Women Canada back into the context of Canada's social development.

In 1967, the Government of Canada set up a Royal Commission of Inquiry on the Status of Women. The Commission's mandate was to recommend measures that the federal government could take to ensure that women would benefit from opportunities equal to those of men in all spheres of Canadian society.

After three years of exhaustive studies, the Royal Commission tabled its report at the end of 1970. In its report, the Commission wrote that women were losers in most sectors of society. In fact, the Commission stated that in sectors as cru-

[Text]

teurs aussi cruciaux que l'éducation, le droit de la famille, l'emploi et la participation à la vie publique, la Commission déclarait que les femmes étaient *gravement* défavorisées comparativement aux hommes. Le rapport contenait 167 recommandations qui portaient sur des questions comme les normes de travail, l'avortement, le travail à domicile, le divorce, le logement, les pensions, les femmes autochtones, les stéréotypes sexuels, et j'en passe.

Among these recommendations was one which recognized the need for coordinating mechanisms within the structures of government to promote advancement of women. In 1971 Canada's first Minister Responsible for the Status of Women was appointed and the office of Coordinator of Status of Women was established within the Social Policy Secretariat of the Privy Council Office. The mandate of the coordinator's office expanded rapidly from one of simply monitoring the implementation of the royal commission's recommendations to reviewing existing legislation and recommending change in laws which discriminated against women. In 1976 the government adopted a policy of integration of status of women concerns, which remains central to Canada's approach to the advancement of women's equality today.

This policy is based on the premise that in order to effectively move forward toward the goal of equality, early intervention in policy making, the setting of overall policy direction and the identification and analysis of the possible differential impact of policies on women and men are essential. Since individual federal departments have responsibility for developing and implementing government programs, policies and legislation affecting women, concern for the impact on women must be integrated into all federal decision-making.

We have in the paper I am presenting to you a number of points with respect to how this integration policy has been implemented. I will not take the time of the committee to deal with them at this time.

The role of Status of Women Canada is therefore that of a catalyst. We deliver no programs of our own, yet we have the potential to influence the activities of other federal government departments. Within the federal government we conduct ongoing systematic analysis of the impact on women of existing or proposed social, economic, legal and cultural policies and programs. We recommend policy changes to other federal departments and sometimes we initiate policy and program proposals to meet unfulfilled needs.

Beyond its work in policy analysis and development, Status of Women Canada also helps to bring about change through public information and dialogue with other governments and non-governmental organizations. That happens at the local, national and international levels. Over the years we have undertaken a wide variety of activities to insure that equality for women is a given in all aspects of Canadian life. I think we have been successful in moving a number of issues forward on

[Traduction]

cial as education, family law, employment and participation in public life women were *seriously* disadvantaged in comparison with men. The report contained 167 recommendations dealing with issues such as labour standards, abortion, work at home, divorce, housing, pensions, aboriginal women, and sexual stereotyping, to mention only a few.

Dans une de ses recommandations, la Commission reconnaissait le besoin de mécanismes de coordination à l'intérieur des structures gouvernementales, afin de promouvoir l'avancement de la femme. En 1971 était nommé le premier ministre canadien chargé de la Condition féminine, en même temps qu'était créé le Bureau de la coordonnatrice, Condition féminine, au sein du Secrétariat du développement social du Bureau du Conseil privé. Le mandat du Bureau de la coordonnatrice s'est élargi rapidement, passant de la simple surveillance de la mise en application des recommandations de la Commission royale d'enquête à l'examen des lois actuelles et à la recommandation d'amendements aux lois discriminatoires à l'égard des femmes. En 1976, le gouvernement adoptait une politique d'intégration des questions touchant la condition féminine et cette politique demeure au centre de la stratégie canadienne de promotion de l'égalité de la femme.

La politique repose sur le principe que, pour progresser efficacement vers l'objectif qu'est l'égalité, il est essentiel d'intervenir tôt dans le processus d'élaboration de politiques, d'établir des orientations globales, et d'identifier et d'analyser les incidences éventuellement différentes des politiques sur les femmes et sur les hommes. Puisque chaque ministère fédéral a la responsabilité d'élaborer et de mettre en application des programmes, politiques et lois fédérales qui peuvent toucher les femmes, le souci des incidences sur les femmes doit être intégré à l'ensemble du processus décisionnel fédéral.

Le mémoire que je vous présente précise comment cette politique d'intégration a été mise en oeuvre. Je n'entrerai pas dans ces détails pour le moment.

Le rôle de Condition féminine Canada est donc celui d'un catalyseur: nous ne sommes pas là pour exécuter des programmes qui nous sont propres, et pourtant, nous pouvons influencer les activités des autres ministères fédéraux. À l'intérieur de l'administration fédérale, nous effectuons des analyses permanentes et systématiques de l'effet, sur les femmes, des politiques et programmes sociaux, économiques, juridiques et culturels, actuels ou envisagés. Nous recommandons des modifications aux politiques des autres ministères fédéraux, en même temps que nous créons des projets de politiques et de programmes pour répondre à des besoins non satisfaits.

Au-delà de son travail d'analyse et d'élaboration de politiques, Condition féminine Canada aide en outre à provoquer des changements au moyen de l'information publique et du dialogue avec les autres gouvernements et les organismes non gouvernementaux, locaux, nationaux et internationaux. Au fil des ans, nous avons entrepris une vaste gamme d'activités afin de veiller à ce que l'égalité des femmes soit intégrée à tous les aspects de la vie canadienne. En collaboration avec les nom-

[Text]

the public agenda in collaboration with many of our partners. Some issues I would just briefly note are violence against women at both domestic and international levels, and the area of economic equality for women. The harmonization of work and family responsibilities and efforts to improve the situation of federally-sentenced women, which is certainly an area that I have had a lot of time for and in which I have a great interest.

One of the other areas in which Status of Women Canada has had considerable involvement was the Task Force on Barriers to Women in the Public Service. Since the federal government is the largest single employer of women in Canada and over 44 per cent of its employees are female, we had a keen interest in promoting and monitoring progress toward equality for women in the public service. I therefore served as an *ex officio* member of the Advisory Committee to the Task Force on Barriers to Women in the Public Service. "Beneath the Veneer", the 1990 report of the task force I think is a significant milestone for women in the public service and it was a precursor to PS 2000.

As you may know, women are now represented in the public service in roughly equal proportion to their representation in the Canadian workforce. But, as shown in "Beneath the Veneer" they are concentrated in a small number of job categories and compressed in the lower rungs of job classifications.

La fonction publique du Canada ne peut se permettre de sous-utiliser à ce point les talents des femmes qui sont ses employées. Pour être les meilleurs, nous devons attirer les meilleur(e)s; nous devons récompenser les meilleur(e)s; nous devons aussi conserver les meilleur(e)s! La moitié du réservoir de talents du pays appartient aux femmes du Canada et la fonction publique peut faire beaucoup plus pour tirer parti de cette richesse.

Dans son rapport *Au-delà des apparences*, le Groupe de travail faisait ressortir qu'il existe trois grands obstacles à l'avancement des femmes dans la fonction publique: les attitudes stéréotypées, la culture organisationnelle qui n'accepte pas immédiatement les femmes comme partenaires à part entière dans le milieu de travail, et enfin, le manque d'appuis et de moyens pour concilier les responsabilités professionnelles et familiales.

D'après le Groupe de travail, compte tenu du rythme actuel de progression des femmes dans la fonction publique, il faudra *un demi-siècle* avant d'atteindre l'égalité. Il est évident qu'il faut faire bien davantage.

The task force found that women are concentrated in the so-called pink collar ghettos. In fact three quarters of all women in the public service are in four of the 72 groups; secretarial,

[Traduction]

breux organismes qui nous sont associés, nous avons réussi à porter au calendrier des priorités publiques un certain nombre de question. Parmi ces questions figurent notamment la violence faite aux femmes, tant au Canada qu'à l'échelon international, l'égalité économique des femmes, l'harmonisation des responsabilités professionnelles et familiales et l'amélioration de la situation des femmes dans les prisons fédérales, un domaine auquel j'ai consacré beaucoup de temps et d'efforts.

L'un des autres secteurs où Condition féminine Canada a consacré des efforts considérables est celui des activités du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique. Puisque le gouvernement fédéral est le plus gros employeur de femmes au Canada et que les femmes représentent plus de 44 p. 100 de ses employés, nous avons tout intérêt à promouvoir et à surveiller les progrès vers l'égalité des femmes dans la fonction publique. J'ai donc été membre d'office du Comité consultatif du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique. Le rapport publié en 1990 par le Groupe de travail et intitulé «Au-delà des apparences» est un jalon important pour l'avancement de la femme dans la fonction publique et un important précurseur de FP2000. Vous savez sans doute que la représentation des femmes dans la fonction publique est désormais à peu près égale à leur nombre dans la population active canadienne. Cependant, ainsi qu'on le faisait ressortir dans «Au-delà des apparences», elles se concentrent dans un petit nombre de catégories d'emplois et sont confinées aux échelons inférieurs de la classification des postes.

So that you can better understand this mission, allow me to take a few moments to put Status of Women Canada back into the context of Canada's social development.

Canada's public service cannot afford to under-utilize the talents of its women employees in this way. If we are to be the best, we must attract the best, reward the best, and keep the best! Half of the reservoir of talent in this country belongs to Canadian women, and the public service can do a great deal more to put this rich resource to good use.

In its report *Beneath the Veneer*, the Task Force on Barriers to Women in the Public Service pointed out that there are three main obstacles to the advancement of women in the public service: stereotyped attitudes, a corporate culture that does not immediately accept women as full partners in the workplace and, lastly, the lack of support for and means of reconciling work and family responsibilities.

In the opinion of the Task Force, given the present rate of progress of women in the public service, it will take *half a century* to achieve equality. Clearly, we must do much more.

Le Groupe de travail a constaté que les femmes se concentraient dans des «ghettos de cols roses». En fait, les trois quarts des femmes de la fonction publique se retrouvent dans quatre

[Text]

clerical, administrative services and program administration. The clerical group alone accounts for 44 per cent of all women in the public service. Within each occupation group women are compressed into the lower levels of pay and status. For the most part they are not even managers of their own pink collar ghettos.

Further, the task force stated that women are promoted within occupational groups rather than across them. If a woman begins in AS or CR categories she is more likely to stay there than a man would in the course of his career. The report also noted that women are leaving the public service at an alarming rate. Every year we lose a large number of skilled well educated and experienced women who are needed for senior and middle-management posts. In some categories, including the "feeder" groups for the executive group and the scientific and professional group, women leave at up to three times the rate of men.

The report included statistical assessments of the concentration of women in a limited number of classifications and information on the compression in the lower levels of each classification. Much of the anecdotal evidence pointed to attitudes within the public service as one of the most significant barriers to women.

What has happened to the recommendations of "Beneath the Veneer"? As a member of the deputy minister's advisory committee to the Secretary of the Treasury Board on Employment Equity, I know that many of the task force recommendations have already been implemented. First, measures were taken to emphasize the significance of the report's findings and the responsibility of individual departments for implementing these recommendations. Shortly after the release of the report the Minister Responsible for the Status of Women wrote to all her cabinet colleagues and the Secretary of the Treasury Board communicated to all deputy ministers the importance of their role in effecting change for women in the public service.

In July 1991 Treasury Board released its report responding to "Beneath the Veneer" which detailed initiatives taken by departments and agencies. These vary widely, from holding information seminars on issues raised by the task force to insuring that women are selected and sponsored for CAP training. Some departments have work-at-home pilot projects, others have mentor programs. There is a significant amount of activity out there and progress is already beginning to show, certainly in the numbers of women in the executive group, which has increased from 342 in 1985 to 700 in 1991. So that is an increase of from 7.8 per cent to 15.8 per cent in six years.

[Traduction]

des 72 groupes: secrétariat, écritures, services administratifs et administration de programme. A lui seul, le groupe du personnel d'écritures compte 44 p. 100 de l'ensemble des femmes de la fonction publique. Dans chacun des groupes professionnels, les femmes sont confinées aux échelons et salaires inférieurs. Pour la plupart, elles ne sont même pas gestionnaires de leur propre ghetto de cols roses.

De plus, le Groupe de travail ajoutait que les femmes reçoivent de l'avancement à l'intérieur de leurs groupes professionnels, plutôt qu'entre ces groupes. Si une femme commence sa carrière dans la catégorie AS ou CR, elle est plus susceptible qu'un homme d'y demeurer pendant toute sa carrière. Le Groupe de travail ajoutait encore dans son rapport que les femmes quittent la fonction publique à un taux inquiétant. Chaque année, nous perdons un grand nombre de femmes compétentes, très scolarisées et expérimentées, dont nous avons besoin à des postes de cadres supérieurs et intermédiaires. Dans certaines catégories, y compris les groupes qui alimentent la catégorie de la haute direction et la catégorie scientifique et professionnelle, le taux de départ des femmes est jusqu'à trois fois supérieur à celui des hommes.

Le rapport comportait des évaluations statistiques de la concentration des femmes dans un petit nombre de classifications et leur confinement aux échelons inférieurs, dans chacune de ces classifications. Une bonne part des preuves anecdotiques faisaient des attitudes à l'intérieur de la fonction publique l'un des obstacles les plus importants que doivent surmonter les femmes.

Qu'est-il donc advenu des recommandations du rapport "Au-delà des apparences"? En qualité de membre du Conseil consultatif des sous-ministres auprès du Secrétaire du Conseil du Trésor sur l'équité en matière d'emploi, je sais que nombre des recommandations du Groupe de travail ont été mises en application. Tout d'abord, le gouvernement a pris des mesures pour souligner l'importance des conclusions du rapport et insister sur la responsabilité individuelle des ministères dans la mise en application des recommandations. Peu après la publication du rapport, par exemple, la ministre responsable de la Condition féminine écrivait à tous ses collègues du Cabinet, et le Secrétaire du Conseil du Trésor rappelait à tous les sous-ministres l'importance de leur rôle dans l'introduction des changements en faveur des femmes dans la fonction publique.

En juillet 1991, le Conseil du Trésor publiait sa réponse au rapport intitulé "Au-delà des apparences" détaillant les initiatives prises par les ministères et organismes. Ces initiatives sont très diverses: de la tenue de séminaires d'information sur les questions soulevées par le rapport du Groupe de travail jusqu'aux mesures pour faire en sorte que les femmes soient choisies et parrainées pour la formation au CAP. Certains ministères ont des projets pilotes de travail à domicile et d'autres des programmes de mentorat. Toutes sortes d'initiatives ont été prises et nous constatons déjà des progrès, en tout cas dans le nombre de femmes dans la catégorie de la haute direction qui est passé de 342 en 1985 à 719 en 1991. C'est donc une hausse de 7,8 p. 100 à 15,8 p. 100 et qui s'est produite en six ans.

[Text]

Many of the recommendations of "Beneath the Veneer" were incorporated in the PS 2000 Task Force reports, and several will be implemented under proposed legislative changes. I refer specifically to coverage of part time employees by public service pensions, the easing of pension buy-back provisions for employees who have taken leave and elimination of the "khaki parachute". Both "Beneath the Veneer" and PS 2000 are a call for the government to make more effective use of all its human resources. The goals and objectives of PS 2000 to create a workforce that is more efficient, flexible, innovative, open and accountable can mean a workplace that is better for all of its employees, women and men.

L'initiative FP2000 peut ouvrir une vaste gamme de possibilités aux femmes et Condition féminine Canada appuie entièrement cette entreprise. FP2000 peut adapter la fonction publique à un environnement de travail qui change profondément: au cours de la prochaine décennie, on s'attend que 56% des nouveaux employés recrutés seront des femmes. On pense qu'en l'an 2 000, les femmes constitueront plus de 50% de la main-d'oeuvre canadienne, soit une hausse par rapport aux 45% actuels.

PS 2000 does contain many initiatives that be can be positive for women, including increased emphasis on training and development, particularly to redress previous inequities faced by women in minority groups; more flexible compensation packages; increased awareness and sensitivity to the need to provide options for workers with family responsibilities; and delegation of authority downward.

Status of Women Canada was given the opportunity to comment on all PS 2000 Task Force reports, and I would like to share some of our thoughts on key issues with you now. First, the concept of a reduced hierarchy under the new classification system is generally in my view a good one for women. In fact the recommendations of the Task Force on Barriers to Women in the Public Service were to bring clerical and secretarial groups into one category thus allowing progression, development training and career opportunities for women. The new classification system also has the potential of changing the male or female dominated nature of existing jobs. The new universal job evaluation plan is intended to be gender neutral and insure that the principle of equal pay for work of equal value is actualized in the public service.

Status of Women Canada will be keeping an eye on career development patterns for women as PS 2000 is implemented in collaboration with Treasury Board and the Public Service Commission and we will be monitoring the new systems. The harmonization of work and family responsibilities is another area important for all public servants, men as well as women. We must insure that the corporate culture encourages a good balance between work and family. Managers must be more

[Traduction]

Nombre de recommandations du rapport «Au-delà des apparences» ont été incorporées aux rapports des groupes de travail de FP2000 et plusieurs seront mises en application dans le cadre de modifications législatives envisagées. Je veux notamment parler de la couverture des employés à temps partiel par les pensions de la fonction publique, de l'élargissement des dispositions de rachat de pension pour les employés qui ont pris congé et de l'élimination du «parachute khaki». Tant dans «Au-delà des apparences» que dans FP2000, on demande au gouvernement fédéral d'utiliser plus efficacement la totalité de ses ressources humaines. Les buts et objectifs de FP2000, qui sont d'obtenir un effectif plus efficace, plus souple, plus innovateur, plus ouvert et plus responsable, peuvent se traduire aussi par un milieu de travail plus adéquat pour tous les employés, femmes et hommes.

The Public Service 2000 initiative can open up a broad range of opportunities for women, and Status of Women Canada fully supports this exercise. PS 2000 can adapt the public service to a working environment that is undergoing profound change; we expect that 56 per cent of new employees recruited over the next decade will be women. We think that in the year 2000, women will account for over 50 per cent of Canada's work force, an increase from their present level of 45 per cent.

FP2000 comporte de nombreuses initiatives qui peuvent être favorables aux femmes, notamment l'importance accrue de la formation et du perfectionnement, plus particulièrement pour corriger les injustices antérieures infligées aux femmes et aux groupes minoritaires; des programmes d'indemnisation plus souples; une sensibilisation et une réceptivité plus grandes au besoin d'offrir des choix aux travailleurs qui ont des responsabilités familiales, ainsi que la délégation descendante des pouvoirs.

Condition féminine Canada a eu la possibilité de formuler ses observations sur tous les rapports de FP2000 et j'aimerais maintenant partager avec vous certaines de nos réflexions sur diverses questions clés. Tout d'abord, le concept d'une hiérarchie réduite dans le cadre du nouveau système de classification est généralement favorable aux femmes. En fait, les recommandations du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique visaient à fusionner le personnel d'écritures et de secrétariat en une seule catégorie, ouvrant ainsi des débouchés d'avancement, de perfectionnement, de formation et de cheminement professionnel aux femmes. Le nouveau système de classification peut lui aussi modifier la nature des emplois actuels, où les hommes dominent et où les femmes sont dominées. Le nouveau régime universel d'évaluation des postes doit être non discriminatoire et veiller à l'intégration pratique dans la fonction publique du principe du salaire égal pour un travail de valeur égale.

Condition féminine continuera à suivre les profils de cheminement professionnel des femmes, au fil de la mise en application de FP2000, en collaboration avec le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique et nous surveillerons étroitement les nouveaux systèmes. L'harmonisation des responsabilités professionnelles et familiales est un autre secteur important pour tous les fonctionnaires, autant les hommes que les femmes. Nous devons veiller à ce que la culture organisa-

[Text]

understanding of the pressures placed upon employees. And finally under PS 2000 increased management discretion requires a strong accountability mechanism in order to insure that delegation of authority effectively contributes to women's advancement. Managers and employees will need guidance and checks and balances will be required within the system to achieve these objectives. Again we will be monitoring progress closely.

Beneath the Veneer recommends that barriers to women in the public service be treated as a management issue, so it is up to managers to discourage stereotyping in the workplace. Managers have become more aware of the difficulties women encounter in obtaining adequate training and managers have to do more to insure that women are not held back simply because they are doing excellent jobs in the lower rungs of the public service. PS 2000 gives managers more ability to manage. Treasury Board, CCMD and the PSC are working to develop the management skills within the public service that are required to meet the challenges of the future.

As a major employer of women in Canada and as an example of other sectors, the federal government has taken concerted action to improve the situation for women in the public service and it continues to do so today. The PS 2000 initiative presents a prime opportunity to address some longstanding problems.

At Status of Women Canada we have every hope that, as the Public Service continues its efforts to use its human resources more effectively, the barriers that prevent women from making their full contribution will come down and we will continue to assist other departments in helping to monitor progress toward that goal.

Senators, I have appreciated your attention to my remarks this morning and I would be pleased to respond to any questions.

The Chairman: Thank you. The first questioner will be Senator Marsden.

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman, and I would like to thank the witness for a very thorough and helpful presentation. Certainly the Public Service has come a long way from the early 1950s when the National Joint Council proposed a death benefit which would benefit only men, not women, and many things have changed since then.

I was very glad that you talked extensively about "Beneath the Veneer" because that was obviously a very important report. It is also clear that the objective issues such as pensions will be helpful.

I would like to ask you two questions. First, "Beneath the Veneer" as you pointed out, makes a great deal about the need to change what I would call the "norms of behaviour". It is not

[Traduction]

tionnelle favorise un bon équilibre entre le travail et les responsabilités familiales. Les gestionnaires doivent mieux comprendre les pressions imposées aux employés. Enfin, dans le cadre de FP2000, l'augmentation des pouvoirs discrétionnaires de la gestion exige un mécanisme obligeant la gestion à rendre des comptes, pour veiller à ce que la délégation des pouvoirs contribue vraiment à l'avancement des femmes. Les gestionnaires et les employés auront besoin d'être guidés et il faudra intégrer au système des mécanismes de contrôle et de sécurité, de façon à atteindre ces objectifs. Encore là, nous surveillerons étroitement les progrès réalisés.

Dans «Au-delà des apparences», on recommande que les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique soient traités par la gestion. Il incombe donc aux gestionnaires de décourager les stéréotypes au travail. Les gestionnaires doivent être plus sensibilisés aux difficultés que doivent surmonter les femmes pour obtenir une formation adéquate et ils doivent faire davantage pour veiller à ce que les femmes ne soient pas laissées pour compte simplement parce qu'elles font un excellent travail aux échelons inférieurs de la fonction publique. FP2000 donne aux gestionnaires plus de capacité de gérer. Le Conseil du Trésor, le CCG et la CFP travaillent au développement, dans la fonction publique, des compétences de gestion nécessaires pour relever les défis de l'avenir.

En qualité de principal employeur au Canada et pour donner l'exemple aux autres secteurs, le gouvernement fédéral a pris des mesures concertées pour redresser la situation des femmes à l'intérieur de la fonction publique et il continue à le faire. L'initiative FP2000 est une occasion de choix de régler des problèmes de longue date.

A Condition féminine Canada, nous avons bon espoir que les obstacles qui empêchent les femmes d'apporter leur contribution pleine et entière tomberont, à mesure que la fonction publique poursuit ses efforts afin d'utiliser plus efficacement ses ressources humaines. Nous continuerons d'aider les autres ministères à exercer une surveillance des progrès réalisés vers cet objectif.

Sénateurs, je vous remercie de l'attention que vous avez portée ce matin à mes propos. Si vous avez des questions à poser, j'y répondrai avec plaisir.

Le président: Merci. Le sénateur Marsden sera la première à poser des questions.

Le sénateur Marsden: Merci, monsieur le président, je tiens à remercier le témoin de son exposé approfondi et intéressant. La fonction publique a certainement fait beaucoup de chemin depuis le début des années 50 où le Conseil national mixte avait proposé des prestations de décès uniquement pour les hommes et non pas pour les femmes. Il y a eu bien des changements depuis.

Vous avez mentionné à de nombreuses reprises le rapport «Au-delà des apparences», ce dont je me réjouis étant donné qu'il s'agit d'un document très important. D'autre part, il est clair qu'un examen objectif de questions comme celle des pensions sera utile.

J'aurais deux questions à vous poser. Premièrement, comme vous l'avez souligné, «Au-delà des apparences» souligne la nécessité de modifier ce que j'appellerais les «normes de com-

[Text]

only attitudes, it is also what follows from them. You have argued that the flexibility that is built into PS 2000 will be beneficial. I would like you to comment on a more general problem.

Last night we had two deputy ministers testify in front of this committee. They frightened me in terms of this question of changing the "norms of behaviour", not because they are not concerned about equity issues, but because they go on to talk about things such as getting the brightest and the best. It appears that their notion of who is the brightest and who is the best is the traditional notion which fits the stereotype of the young, white, able-bodied, highly educated male.

I wonder if PS 2000 is not coming a little early in the recoagulation of minds of senior management?

Ms. Stanley: I love the choice of words, senator, in terms of "recoagulation of minds".

We get into an old discussion on this type of question with respect to what changes first, attitudes or behaviours? Do you push behavioural change and then attitudinal change will come along? There is no doubt when you speak of "norms of behaviour" we are talking about the problems of the corporate culture in the Public Service. You are quite correct in terms of the potential for managers to hire individuals from a particular group. I will use a term borrowed from an article that appeared in a British newspaper a few weeks ago: "The chaps are not like us". It was an explanation for why women had made such little progress in the British Public Service because, of course, the women were not "chaps like us", and reinforced the point that we do hire people who are like ourselves.

As long as the critical mass—to use another term—is not present in senior management levels, we will have to be vigilant to ensure that type of thing does not happen.

I mentioned in my statement the committee that I serve on with a number of Deputy Ministers on employment equity issues. We watch the numbers and we look at the experience of departments very carefully. The whole question of Deputy Minister accountability as being a measure of how well this attitudinal change is taking place in his or her department is one that we will continue to pursue.

I will not deny that there is some scepticism out there related to PS 2000 and whether it will serve as a catalyst for change for women for the better or a perpetuation of existing stereotypical views.

Senator Marsden: You talk about the "corporate culture". It is not just the corporate, it is the wider culture that is the real problem here. I do not think the Public Service is any worse than anybody else around. That brings me to my second question.

You are no doubt familiar with the study that Marnie Kingsley has done for the banks in which they find that flexible work arrangements simply relegate those who use them to the non-competitive track. "Beneath the Veneer" and most other reports that have been written advocate those flexible work arrangements. Is there anything in PS 2000 that gives you any comfort, not only in the management categories but

[Traduction]

portement». Il s'agit non seulement des attitudes, mais de ce qui en résulte. Vous avez fait valoir que la souplesse que prévoit FP2000 sera bénéfique. J'aimerais avoir votre opinion au sujet d'un problème plus général.

Hier soir, deux sous-ministres sont venus témoigner devant notre comité. Ils m'ont fait peur en ce qui concerne la modification des «normes de comportement» non pas qu'ils se désintéressent de l'équité, mais parce qu'ils ont parlé de recruter les candidats les plus brillants et les plus compétents. Apparemment, leur conception du plus brillant et du plus compétent correspond au stéréotype traditionnel du jeune homme de race blanche, non handicapé et très instruit.

Je me demande si FP2000 n'est pas un peu prématuré et s'il ne faut pas laisser d'abord la haute direction réviser sa mentalité?

Mme Stanley: Vous avez raison, madame le sénateur, de parler d'une révision des mentalités.

Cela nous ramène au vieux débat quant à savoir ce qui doit changer en premier: les mentalités ou les comportements? Faut-il d'abord modifier les comportements et espérer qu'un changement de mentalité en résultera? Lorsque vous parlez de «normes de comportement» il s'agit certainement de l'un des problèmes de la fonction publique. Vous avez raison en ce qui concerne le profil des candidats appartenant à un groupe particulier, qui sont des candidats engagés par les gestionnaires. Comme le disait un article paru dans un journal britannique, il y a quelques semaines, si les femmes ont fait si peu de progrès dans la fonction publique britannique, c'est parce qu'elles ne sont pas «des types comme nous» et que nous avons tendance à recruter des gens qui nous ressemblent.

Tant que la masse critique—pardonnez-moi l'expression—ne sera pas présente aux échelons supérieurs de la hiérarchie, nous devons veiller à éviter ce genre de tendance.

Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration, je siège, avec plusieurs sous-ministres à un Comité sur l'équité en matière d'emploi. Nous surveillons les chiffres et nous examinons très attentivement ce qui se passe dans les ministères. Nous allons insister pour que les sous-ministres rendent compte des changements d'attitude qui se produisent dans leurs ministères.

Je ne nie pas qu'un certain scepticisme règne à propos de FP2000 quant à savoir s'il favorisera des changements bénéfiques pour les femmes ou s'il perpétuera les stéréotypes.

Le sénateur Marsden: Vous parlez de problèmes culturels à la fonction publique. Cela ne touche pas seulement la fonction publique, mais l'ensemble de notre société. Je ne pense pas que la fonction publique soit pire que les autres. Cela m'amène à ma deuxième question.

Vous êtes sans doute au courant de l'étude que Marnie Kingsley a réalisée pour le compte des banques et qui révèle que les conditions de travail souples relèguent simplement ceux qui s'en prévalent à une voie de garage. «Au-delà des apparences» et la plupart des autres rapports rédigés sur le sujet se prononcent en faveur de ces conditions de travail souples. L'initiative FP2000 permet-elle de concilier les responsabilités

[Text]

for hourly and shift workers in terms of resolving the family responsibilities-work obligations?

Ms. Stanley: I am very much encouraged by the work that the banks have done in this area. Certainly the Kingsley report shattered some the mythology out there about women's attachment to the workforce. I was always very sensitive about the literature coming from the United States that talked about the "Mummy track" because I thought that some journalist had latched on to a couple of words that had distorted the whole reference.

There is no doubt that there need to be flexibility arrangements made for women during their childbearing years. There are no quick solutions in PS 2000 that come to mind, except for this ongoing discussion, and it is real, about work and family responsibilities; this recognition that there has to be a greater accommodation between the two. It is something that has to do with awareness. As more women who are having to still assume a major responsibility for child rearing in the home, reach positions in managerial levels and can relate to the experiences of the employees who are trying to balance two and three responsibilities—work, children and spousal responsibilities—we will see a move to greater flexibility.

I am also very interested in the work-at-home initiative that is being tested on a pilot basis, particularly because I am mindful that women should not be isolated in their homes. As part of that exercise there have to be opportunities for one day a week, or whatever, for the person to be physically in the workplace to benefit from the interaction with colleagues. Technologies are changing and one does not have to be out of an office much longer than a couple of weeks to realize how much passes one by. There is provision for this flexibility in PS 2000, although I cannot give you specific examples at this time.

Senator Marsden: In my opinion, the problem with the flexibility that is built into PS 2000 is that it works both ways. A manager or a supervisor may have more flexibility to say to someone—male or female—"your child is sick, you need to go home", and that is all very well. However, they also have the flexibility then to say, "you are not here, your child is sick, and we will go on without you." There will be a lot of bypassing of people who then find themselves behind the pace of movement because they have children; they are basically being punished for having children and there is no adequate child care.

Surely the response to such flexibility on the part of employees will be to try to build the rules and regulations and the encrustations that PS 2000 is established to try to get rid of?

Ms. Stanley: Employees will have more say in setting the workplace environment than they have had in the past in terms of work arrangements and how these are made within any given office. I certainly know in my own context at Status of Women Canada that we have moved to flex hours in order to accommodate staff. Of course, my staff is predominantly female, so it is a very real problem for me—it is a challenge for me, it is not a problem. I recognize this is something that managers in the 1990s should be attuned to. The greatest

[Traduction]

familiales et les obligations professionnelles non seulement pour ceux qui occupent des postes de la catégorie de la gestion, mais également pour les travailleurs rémunérés à l'heure ou ceux qui travaillent par poste?

Mme Stanley: Le travail réalisé par les banques dans ce domaine me semble très encourageant. Le rapport Kingsley a certainement ébranlé certains mythes quant aux liens entre les femmes et le marché du travail. J'ai toujours été très sensible aux publications émanant des États-Unis qui parlaient de la «voie de la maman,» car je pensais qu'un journaliste avait lâché là une expression qui avait entièrement déformé la situation.

Les femmes ont certainement besoin de modalités plus souples pendant les années où elles élèvent leurs enfants. FP2000 n'offre pas de solution toute faite si ce n'est qu'il reconnaît la nécessité de permettre aux parents de mieux concilier leurs responsabilités professionnelles et familiales. C'est une question de sensibilisation. Plus les femmes en âge de procréer occuperont des postes de gestion et pourront comprendre les difficultés des employés qui essaient de concilier à la fois leurs responsabilités professionnelles, familiales et conjugales, plus nous nous orienterons vers une plus grande souplesse.

Je m'intéresse également de très près au projet pilote de travail à domicile, d'autant plus qu'à mon avis les femmes ne doivent pas être isolées chez elles. Cette initiative leur permet de venir, disons une journée par semaine, au bureau, où elles peuvent avoir des échanges avec leurs collègues. La technologie ne cesse d'évoluer et il suffit de s'absenter de son bureau une quinzaine de jours pour se rendre compte à quel point les choses changent vite. FP2000 prévoit des possibilités de ce genre même si je n'ai pas d'exemple précis en tête pour le moment.

Le sénateur Marsden: A mon avis, la souplesse que prévoit FP2000 peut aider l'employé, mais se retourner contre lui. Un gestionnaire ou cadre peut dire plus facilement à l'employé, homme ou femme, «votre enfant est malade, rentrez chez vous» ce qui est très bien. Cependant, il peut également lui dire: «Vous n'êtes pas là parce que votre enfant est malade alors nous continuerons sans vous». Ces employés se retrouveront sur une voie de garage du simple fait qu'ils ont des enfants. On les punira d'avoir des enfants et il n'y a pas de services de garderie adéquats.

Devant ce genre de situation, les employés vont sans doute réagir en s'accrochant aux structures que FP2000 vise à éliminer?

Mme Stanley: Les employés auront davantage leur mot à dire que par le passé en ce qui concerne les conditions de travail dans un bureau donné. À Condition féminine Canada, nous avons adopté l'horaire variable pour satisfaire notre personnel. Bien entendu, mon personnel est surtout féminin, ce qui ne me pose pas de problème. C'est plutôt un défi qu'un problème. C'est une chose à laquelle les gestionnaires des années 90 devront s'adapter. La situation se réglera toute seule lorsque nous aurons davantage de gestionnaires qui diront:

[Text]

remedy will be when we have a few more managers who say, "this meeting cannot go on past 5 o'clock because I have to pick up my son at the child care centre or they penalize me \$10 for every minute I am late." I know that happens in some departments and when that message comes from people in senior positions it bodes well for other people in that particular department.

Le président: Avant de passer à d'autres questions, je voudrais noter, ici, dans la publication *Fonction publique 2 000—Le renouvellement de la fonction publique du Canada*, à la page 89 du texte français, on dit ceci:

Cependant, la main d'oeuvre qualifiée va se faire de plus en plus rare et la majorité des personnes qui entreront pour la première fois sur le marché du travail sera avant tout composée de femmes et de membres des groupes des minorités visibles. Quant aux autochtones...

Alors, je passe ceci pour me rendre à la page 90, au dernier paragraphe où l'on dit:

Les gestionnaires prévoyants recruteront des femmes, des membres des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées et leurs offriront des possibilités de perfectionnement pour faire en sorte que la fonction publique possède la réserve de talents...

etc, etc.

Alors le *Livre blanc*, n'a pas négligé les femmes. Au contraire, je pense que ce qu'ils disent là est très valable. Il est très important pour votre pouvoir particulier.

I suppose you were aware of that paragraph in particular?

Ms. Stanley: Yes, I was, senator and the timing was particularly opportune. The report "Beneath the Veneer" was released when many of the task forces were getting into the substance of their work. We felt reassured that this body of information which was immediately available to all task force participants was based on the latest statistics with respect to the profile of women in Public Service. As a result the White Paper is peppered with, or one sees reflections of "Beneath the Veneer" throughout the report and you have pointed out one of the key areas mentioned here.

Senator Kinsella: I have three questions. My first question, in the finest of scholastic traditions, is subdivided into three parts, but this question is but for footnotes.

Footnote number one, would you briefly tell the committee what is meant by "khaki parachute"?

Ms. Stanley: This was an area that was studied by the task force on barriers to women in Public Service. There was a concern that former members of the Canadian Armed Forces, members of the RCMP and of CSIS had an advantage in accessing positions in the Public Service because they were given "preferential" treatment. It is like veteran's preference, but the modern day version. The bill that is currently before the house addresses that issue, senator.

[Traduction]

«Cette réunion ne peut pas se prolonger au-delà de 5 heures parce que je dois aller chercher mon fils à la garderie et on me fait payer 10 \$ d'amende pour chaque minute de retard». C'est ce qui se passe dans certains ministères et quand les titulaires de postes importants font entendre ce genre de message, cela augure bien pour les autres employés du ministère en question.

The Chairman: Before moving on to other questions, I would like to note here that the publication entitled *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service of Canada*, on page 79 of the English version, reads as follows:

However, skills are going to be increasingly in short supply and the majority of new labour market entrants will be women and members of visible minority groups. The representation of aboriginal peoples...

Farther on, the second paragraph on page 80 reads:

Far-sighted managers will recruit women, members of visible minority groups, aboriginal peoples and persons with disabilities and provide them with developmental opportunities as a means of ensuring that the Public Service has the necessary reservoir of talent...

and so on and so forth.

So the *White Paper* has not neglected women. On the contrary, I think what this document says there is quite valid. It is very important for your individual empowerment.

Je suppose que vous êtes au courant de la teneur de ce paragraphe?

Mme Stanley: Oui, et cette recommandation arrive à point nommé. Le rapport «Au-delà des apparences» a été publié au moment où la plupart des groupes de travail attaquaient l'essentiel de leur examen. Nous nous sommes dits que ces derniers pouvaient trouver là de nombreux renseignements se basant sur les dernières statistiques concernant la situation des femmes dans la fonction publique. Le Livre blanc reflète donc «Au-delà des apparences» et vous avez mentionné l'une des principales questions qui y sont abordées.

Le sénateur Kinsella: J'ai trois questions à poser. La première, selon la meilleure des traditions universitaires, se divise en trois parties, mais celle-ci n'est qu'une question subsidiaire.

Première question subsidiaire, pourriez-vous nous expliquer brièvement ce que l'on entend par «parachute khaki»?

Mme Stanley: C'est un domaine qui a été étudié par le Groupe de travail sur les obstacles qui entravent l'avancement des femmes dans la fonction publique. On craignait que les anciens membres des Forces armées canadiennes, de la GRC et du SCRS soient avantagés par rapport aux autres employés de la fonction publique étant donné qu'ils obtenaient un traitement «préférentiel». C'est la version moderne de la préférence accordée aux anciens combattants. Le projet de loi dont est saisi le Parlement vise à remédier à ce problème, sénateur.

[Text]

Senator Kinsella: Of all the recommendations in the Royal Commission on the Status of Women—and you mentioned the number today—how many have not been implemented?

Ms. Stanley: There were 167 recommendations. Two years ago we did an assessment on the 20th anniversary of the royal commission to see how well we had done. I am pleased to report that this royal commission probably has a higher than average degree of efficacy because between 80 and 85 per cent of the recommendations had been met. It was difficult to break them down because many of them had implications for provincial governments and other levels of government, but I recall that our assessment was that over 80 per cent had been implemented.

Senator Kinsella: Would you agree that that is one of the royal commissions in this country that had tremendous impact in terms of social development and testimony now illustrates it?

Do you recall that there was a minority opinion expressed in that report? Can you remember what it was based on?

Ms. Stanley: I remember the person was the distinguished gentleman who is responsible for the wording of the Universal Declaration of Human Rights.

Senator Kinsella: Professor John Humphrey.

Senator Marsden: John Humphrey was on abortion.

Ms. Stanley: Was it on abortion?

Senator Marsden: There were three dissenting statements; his was one.

Senator Kinsella: The third footnote question is the following. In our study of PS 200 this committee has heard a lot about morale in the Public Service today. Do you have any evidence that morale, when looked at on gender lines, is greater or less among the female employees or the male employees?

Ms. Stanley: This is a difficult question because morale is one of those elusive terms. Let me deal with it in two ways. I recall that when "Beneath the Veneer" was released the reaction of women I met in a number of departments was basically, "We are glad to have this report, but there is really nothing new in it. We all knew in our heart of hearts that this was the situation all along." However, there was also a great sense that women's experience in the public service was finally empirically documented. Therefore, if I may use the term, their "gut reaction" to their situation in the workplace was now verified by statistical information and a very well documented report. There was a sense that the government had put in resources and had supported a very workable piece of material which now of course has been reflected in the recommendations of PS 2000.

I can look at the morale issue in terms of my own day-to-day dealings with my staff. One way to measure morale is to look at absenteeism in terms of whether your people are regularly showing up for work. Another area is the whole level of productivity. I can certainly compliment my own staff with respect to our output for a relatively small agency. The reac-

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Combien des recommandations de la Commission royale sur la situation de la femme—et vous avez mentionné leur nombre aujourd'hui—ont été appliquées?

Mme Stanley: Il y a eu 167 recommandations. Il y a deux ans, à l'occasion du vingtième anniversaire de la Commission royale, nous avons évalué où nous en étions. J'ai le plaisir de vous dire que cette commission royale a sans doute été d'une efficacité supérieure à la moyenne étant donné que 80 à 85 p. 100 de ses recommandations ont été suivies. Il est difficile de les ventiler étant donné qu'un grand nombre d'entre elles avaient des conséquences pour les gouvernements provinciaux et d'autres niveaux de gouvernement, mais je crois que, d'après nos calculs, plus 80 p. 100 d'entre elles ont été mises en oeuvre.

Le sénateur Kinsella: Êtes-vous d'accord qu'il s'agit de l'une des commissions royales d'enquête qui ont eu un impact considérable sur le développement social, comme ces résultats en témoignent?

Vous souvenez-vous que le rapport exprimait une opinion minoritaire? Pouvez-vous nous dire sur quoi elle se fondait?

Mme Stanley: Je me souviens que la personne en question était le rédacteur de la Déclaration universelle des droits de la personne.

Le sénateur Kinsella: Le professeur John Humphrey.

Le sénateur Marsden: John Humphrey a émis une opinion sur l'avortement.

Mme Stanley: Était-ce sur l'avortement?

Le sénateur Marsden: Il y avait trois déclarations dissidentes dont la sienne.

Le sénateur Kinsella: Ma troisième question subsidiaire est la suivante. Dans le cadre de notre examen de FP2000, nous avons beaucoup entendu parler du moral des employés de la fonction publique. D'après vous, chez qui le moral est-il le meilleur ou le pire, chez les employés du sexe féminin ou ceux du sexe masculin?

Mme Stanley: Il est difficile de répondre à cette question étant donné que le moral est quelque chose d'assez imprécis. Je vous dirai simplement que, lors de la publication de «Au-delà des apparences», les femmes que j'ai rencontrées dans plusieurs ministères m'ont dit: «Nous sommes contentes de ce rapport, mais il ne nous apprend rien. Nous savions déjà toutes que telle était la situation depuis longtemps». Les femmes se réjouissaient néanmoins de ce que l'on avait enfin réuni des preuves empiriques au sujet de leur situation dans la fonction publique. Par conséquent, l'impression qu'elles avaient de cet état de fait a été confirmée par des données statistiques et un rapport très bien documenté. En y consacrant les ressources et le temps voulu, nous avons obtenu un document très utile qui se reflète maintenant dans les recommandations de FP2000.

Je peux vous parler du moral des employés en fonction de mes rapports quotidiens avec mon propre personnel. Une façon de mesurer le moral est d'examiner le taux d'absentéisme pour voir si vos employés se présentent régulièrement au travail. Il y a également le niveau de productivité. Je peux certainement féliciter mon personnel en ce qui concerne la productivité de

[Text]

tions and the feedback that we get from ministers' offices and from my provincial territorial colleagues with whom we work very closely is an indication that they are satisfied. For example, there is the ability to meet deadlines. The budget came down this week and a team of my staff were working on briefing notes until 1 o'clock in the morning so the minister would have them first thing the next day.

I did not go out and dragoon these people. They agreed to do it. It is hard to make blanket statements about morale.

Senator Kinsella: The second area is that of pay equity. You raised the matter of the budget. One item in the budget that has been underscored and no doubt will be underscored in the days that lay ahead is the decision to put a limit on pay equity paybacks. You can comment on that, but I want to get more to the principle.

Organizations and society in general are trying to come to grips with historical wrong or the effects of historical discrimination. We see the need for affirmative action, whether it be in terms of pay or whether it be in terms of entrance and career development and all terms and conditions of employment without regards to sex. Do you think we have the effective measures to determine how far back in history one goes to redress historical wrong? Is an historical wrong compensated for by compensating an individual who makes a claim, or is affirmative action really resting on a principle of promoting the welfare of a collectivity or a group? If affirmative action—a technique, whether it be pay equity or employment equity—is dealing with a systemic wrong, it is the system that has affronted a collectivity or group. If there is to be a measurement, what is it? Is there a measurement as to how far back in history one goes? Does one respond to individual claim or the claim of the collectivity? That is going back in history.

Finally, what is the measure as to having rectified a wrong and that there is comfort in terms of the "here and now" of a given organization in terms of equal opportunity, such that to continue with an affirmative action program would be discriminatory? In other words, what is the measure for those special interventions to stop?

Ms. Stanley: There is a great deal in your question, senator. I will deal with the last part of the question first in terms of when does one say that we have reached that magic line and we no longer need to continue with this particular affirmative action measure. I will address that in the context of my own organization.

I have often stated in public that my vision of the future is a day when we will no longer need an Office of the Coordinator of the Status of Women in Canada, because the sensitivity to differential impact of public policy making and all of the conditions will be out there, and we will no longer need to have a special office to carry out this mandate. I am a realist as well, and I shall probably be occupying a pine box six feet underground before we get to that, but one never gives up.

[Traduction]

notre organisme qui est relativement petit. Les réactions et les commentaires des bureaux des ministres et de mes collègues des provinces et des territoires avec qui nous travaillons en collaboration étroite révèlent qu'ils sont satisfaits. Par exemple, nous réussissons à respecter les délais. Le budget a été présenté cette semaine et plusieurs de mes employés ont travaillé jusqu'à 1 heure du matin pour préparer de notes d'information à l'intention de la ministre afin qu'elle les ait à la première heure le lendemain.

Je n'ai pas eu besoin de forcer la main de ces employés. Ils ont accepté de le faire. Il est difficile de faire des généralisations au sujet du moral des troupes.

Le sénateur Kinsella: Ma deuxième question porte sur l'équité salariale. Elle a été soulevée dans le budget. Une disposition budgétaire que l'on a soulignée et que l'on soulignera certainement au cours des jours à venir est la décision de limiter la rétroactivité de l'équité salariale. J'aimerais savoir ce que vous en pensez, mais c'est surtout le principe qui m'intéresse.

Les organismes et la société en général tentent de remédier aux torts causés par le passé ou aux effets de la discrimination. Nous reconnaissons la nécessité d'une action positive, que ce soit sur le plan salarial ou en ce qui concerne le recrutement, l'avancement et les conditions d'emploi. Pensez-vous que nous disposons de moyens efficaces pour déterminer jusqu'où il faut remonter pour redresser des torts passés? Redresse-t-on un tort commis par le passé en dédommageant une personne qui en fait la demande ou l'action positive repose-t-elle sur la protection des intérêts d'une collectivité ou d'un groupe? Si l'action positive—qu'il s'agisse de l'équité sur le plan salarial ou en matière d'emploi—vise à remédier à une discrimination systémique, c'est le système qui a causé un tort à une collectivité ou à un groupe. Si l'on doit trouver un moyen de mesurer ces torts, quel est ce moyen? Peut-on établir jusqu'où il faut remonter dans le passé? Doit-on satisfaire aux demandes individuelles ou aux demandes de la collectivité? Je veux dire en remontant dans le passé.

Enfin, une fois que l'on a redressé un tort et que l'on estime que l'égalité des chances existe désormais dans une organisation donnée, comment établit-on à partir de quel moment un programme d'action positive ne peut plus être poursuivi sans devenir discriminatoire? Autrement dit, quand faut-il mettre un terme à ces interventions spéciales?

Mme Stanley: Votre question comporte de nombreux éléments, sénateur. Je répondrai d'abord à la dernière partie quant à savoir à quel moment on arrive au point où il n'est plus nécessaire de poursuivre une mesure d'action positive. Je répondrai à cette question dans le contexte de ma propre organisation.

Comme je l'ai souvent déclaré en public, je crois qu'un jour nous n'aurons plus besoin d'une coordonnatrice de la Condition féminine au Canada étant donné que les politiques auront produit leur effet et que toutes les conditions souhaitées seront réunies. Il ne sera donc plus nécessaire de confier cette mission à ce bureau. Je suis également réaliste et je crois que je serai sans doute morte et enterrée avant que nous n'en arrivions là, mais il faut toujours espérer.

[Text]

The question of the issue of the day, which has to do with pay equity and whether we can practise revisionist history, is one that falls very much into the political domain. Let me attempt to answer it from my perspective as a senior member of the public service.

There is no doubt that we, as a society, have attempted to do, within the last decade, substantial things in trying to address a millennium of injustices with respect to the valuation of women's work. I come at that from a perspective of someone who has been in the workforce for 32 years. Senator Marsden and I share a special milestone this March, which will remain nameless, but it is the same milestone.

Looking back at my career and the limited opportunities available to me when I started out teaching in 1960 and what exists today for young women generally, I am delighted at the change and the range of options available. It was the collective will of women and men to change. Collectively, young women are the beneficiaries of these changes today.

With respect to the pay equity issue in the public service, five years before I entered the workforce, married women had to resign from the public service. Up to 1955, you could be a female public servant as long as you were single. As soon as you got married, you lost your job. So when I look at pay equity, I put it in the context of the many changes women have experienced in the public service and whether or not the glass is half full or half empty.

With respect to the issue of the day, the debate seems to relate to the evaluation process. The principle of pay equity is well established, and the point of contention is whether the \$317 million settlement that was awarded in 1990 and the \$81 million that supplements salaries yearly are the correct amounts. I do not think you can, in terms of fiscal management, keep practising revisionist history. We recognize that there have been historical systemic problems. We are addressing them. We are not there yet, but we are certainly on the right track.

I just read this morning, with respect to the current situation, where it is expected to take another 18 to 24 months for the tribunal to resolve this current debate. Given that the government has set a line for 1990, we would still be talking about a four-year retroactive period.

I am delighted that the principles of employment equity and pay equity are becoming firmly entrenched in our systems. As someone who has been in the workforce from the bad old days, I am quite optimistic about the present good days when these principles are commonplace.

Senator Bolduc: How do you compare the situation of the federal civil service with the one, for example, of the province of Quebec in terms of the improvement of the women's situation?

Ms. Stanley: I may ask my colleague, Madam Bergeron de Villiers, to address this as well. I have always taken great solace and also looked to women in the province of Quebec as

[Traduction]

Votre question concernant l'équité salariale et quant à savoir si nous pouvons revenir sur le passé est en fait du domaine politique. Je vais essayer d'y répondre en tant que haut fonctionnaire.

Il ne fait aucun doute que notre société s'efforce, depuis une dizaine d'années, de réparer les injustices concernant la valeur attribuée au travail des femmes. Personnellement, je travaille depuis 32 ans et c'est dans cette optique que je réponds à votre question. Le sénateur Marsden et moi-même célébrerons, en mars, un événement important, que je ne nommerai pas, mais qui est le même.

Lorsque je regarde ma carrière et les possibilités limitées qui s'offraient à moi quant, j'ai commencé à enseigner, en 1960, et aussi celles qui s'offrent actuellement aux jeunes femmes en général, je constate avec qu'il y a en beaucoup de changements et que les options sont, aujourd'hui, beaucoup plus nombreuses. Cette situation résulte du désir collectif de changement manifesté par les hommes et les femmes. Les jeunes femmes d'aujourd'hui en sont, collectivement, les bénéficiaires.

En ce qui concerne l'équité salariale dans la fonction publique, cinq ans avant que je n'entre sur le marché du travail, les femmes mariées devaient démissionner de la fonction publique. Jusqu'en 1955, une femme pouvait être fonctionnaire, à la condition d'être célibataire. Dès qu'elle se mariait, elle perdait son emploi. Par conséquent, en ce qui concerne l'équité salariale, il faut considérer les nombreux changements qui se sont produits dans la fonction publique voir si le verre est à moitié plein ou à moitié vide.

Pour ce qui est de la question qui nous intéresse, c'est surtout le processus d'évaluation qui semble être en cause. Le principe de l'équité salariale est bien établi et il s'agit de voir si le règlement de 317 millions de dollars qui a été accordé en 1990 et les 81 millions versés sur une base annuelle pour compléter les salaires sont des montants acceptables. Je ne pense pas que vous puissiez, du point de vue financier, continuer à réviser le cours de l'histoire. Il faut reconnaître qu'il y a eu, par le passé, des problèmes systémiques. Nous y remédions. Ils ne sont pas encore tous réglés, mais nous sommes certainement sur la bonne voie.

En ce qui concerne la situation actuelle, j'ai lu ce matin que le tribunal ne réglerait sans doute pas la question avant 18 à 24 mois. Étant donné que le gouvernement a établi la limite à 1990, cela donnera quand même une période de rétroactivité d'environ quatre ans.

Je suis ravie que nous souscrivions au principe de l'équité en matière d'emploi et de l'équité salariale. Ayant fait partie de la population active quand les choses allaient mal, je suis assez optimiste pour l'avenir.

Le sénateur Bolduc: Comment comparez-vous la situation de la fonction publique fédérale avec celle du Québec, par exemple, en ce qui concerne l'amélioration de la condition féminine?

Mme Stanley: Je pourrais demander à ma collègue, Mme Bergeron de Villiers, de répondre à cette question. J'ai toujours beaucoup compté sur les femmes du Québec pour nous appor-

[Text]

catalysts for change. Many of the issues that have come onto the agenda of the federal government have appeared early on in the province of Quebec because the women in that province have been very much in the vanguard of change.

In terms of the position of women in the public service of Quebec, Senator Bolduc, I do not have the statistics in terms of women at the deputy minister level and at the ADM level or as to how well they are interspersed throughout the organization; but, it is my sense in dealing with ministries in the government of Quebec that there are women who are playing vital roles and senior roles in those departments. However, I have no figures that say whether they are doing better at one level or the other. I just know there are a lot of influential women in the province of Quebec who are working in key positions.

Ms. Louise de Villiers, Deputy Coordinator, Status of Women Canada: We are referring to the former Secretary General associated with the Status of Women Secretariat in Quebec, who is Diane Wilhelmy, who is a key player in the federal-provincial scene as well.

Ms. Stanley: My former counterparts in the secretariat in Quebec are now holding deputy minister positions in other ministries in the province of Quebec. They have advanced into diverse fields.

Senator Bolduc: My second question relates to the improvement of the women's situation in the federal civil service. It has a lot to do with the change of the rules of the game. One of those rules is the new classification structure that will be put in place. How do you expect that the grouping of the clerical, secretarial, or the executive category will help in improving the situation on the one hand, when we know on the other hand that women are leaving the service at a rate of up to three times that of men? I did not know it was so high. What is the main reason, aside from women leaving the workforce to have children?

Ms. Stanley: Are you familiar with the phenomenon of the glass ceiling? Certainly "Beneath the Veneer" reported this from anecdotal interviews and, as well, it was mentioned in the plethora of written comments received on the questionnaire administered by Statistics Canada. Many women spoke about the fact that they knew there were barriers in terms of their upward mobility and that they could not advance beyond a certain point. It was easier to leave the public service. Exit interviews, show that the growth in the small business sector has a female face because many women feel constrained in a large bureaucracy. Many women who seek to avoid the glass ceiling and who want to have greater authority over their work lives have moved into private entrepreneurial activity. Some of this relates to a lack of flexibility with respect to work and family responsibilities. Child care, the demands of home and a demanding job lead us to speak about women being doubly burdened. The burnout factor is certainly one that needs to be addressed, and this is why this issue of retention is so important.

[Traduction]

ter des changements. Un grand nombre des questions auxquelles s'attaque maintenant le gouvernement fédéral ont été soulevées depuis longtemps au Québec. Le Québec a été très avant-gardiste.

Pour ce qui est de la situation des femmes à la fonction publique québécoise, sénateur Bolduc, je n'ai pas de chiffre quant au nombre de femmes qui occupent le poste de sous-ministre ou de sous-ministre adjoint, mais d'après les rapports que j'ai eus avec les ministères de la province, je crois qu'il y a des femmes qui remplissent des fonctions très importantes dans ces ministères. Je n'ai toutefois pas de chiffre indiquant si leur situation est plus enviable au niveau fédéral ou provincial. Je sais qu'il y a au Québec de nombreuses femmes influentes qui occupent des postes clés.

Mme Louise de Villiers, vice-coordinatrice, Condition féminine Canada: Nous voulons parler de l'ancienne secrétaire générale du Secrétariat de la condition féminine du Québec, Diane Wilhelmy, qui joue également un rôle de premier plan sur la scène fédérale-provinciale.

Mme Stanley: Mes anciennes homologues au Secrétariat du Québec occupent actuellement des postes de sous-ministre dans d'autres ministères de la province. Elles travaillent maintenant dans divers domaines.

Le sénateur Bolduc: Ma deuxième question porte sur l'amélioration de la situation de la femme dans la fonction publique fédérale. Elle est étroitement reliée aux changements apportés aux règles du jeu. L'une de ces règles est la nouvelle classification qui doit être mise en place. Pourquoi pensez-vous que le regroupement des employés aux écritures, du personnel de secrétariat ou de la catégorie exécutive améliorera la situation quand on sait que les femmes sont trois fois plus nombreuses que les hommes à quitter la fonction publique? J'ignorais que c'était à ce point. Quelle en est la principale raison, à part le fait qu'elles abandonnent le marché du travail pour élever leurs enfants?

Mme Stanley: Connaissez-vous le phénomène du plafond de verre? Les entrevues faites à l'occasion de «Au-delà des apparences» et les nombreuses observations formulées sur le questionnaire de Statistique Canada ont révélé que de nombreuses femmes savaient que des obstacles les empêchaient d'obtenir de l'avancement et qu'elles ne pourraient pas progresser au-delà d'un certain point. Il leur était donc plus facile de quitter la fonction publique. Les entrevues réalisées lors du départ indiquent que les femmes sont responsables, dans une large mesure, de la croissance du secteur de la petite entreprise. Elles se sentent par là plupart moins à l'aise dans une grande entreprise. Pour éviter le plafond de verre et avoir un meilleur contrôle sur leur vie professionnelle, de nombreuses femmes se sont tournées vers l'entreprise privée. Elles l'ont fait en partie à cause du manque de souplesse qui les empêchait de s'acquitter à la fois de leurs responsabilités professionnelles et familiales. Les enfants à élever, les exigences domestiques et les exigences professionnelles imposent aux femmes un fardeau deux fois plus lourd. Le surmenage est certainement un problème dont il faut tenir compte et voilà pourquoi cette question est tellement importante.

[Text]

I was told not long ago by a colleague that it is very difficult for a woman with family responsibilities to work in the Privy Council Office, for example. The Privy Council Office regularly has meetings at 6:30 or 7:00 at night. With the pressure of cabinet meetings and the need to produce for the cabinet meeting the next day or the day after, there is very little discretion that one could exercise there with respect to hours of work. If you are female and you have family responsibilities and do not have a strongly supportive partner, that is not a place where one should work. Yet, in terms of women's career progression to the deputy minister level, certainly a stint at the Privy Council Office is very much an asset. Therefore, the situation is a barrier. I think that the interviews recorded in "Beneath the Veneer" showed that it was not just the Privy Council Office that had this type of working environment.

Senator Bolduc: Are you involved in the process of changing that occupational classification structure?

Ms. Stanley: You are speaking of the creation of a single group, the "GE group", which is bringing 15 different groups together. That was a recommendation of "Beneath the Veneer" in order to give women flexibility without having to go through another competition in order to take a different job. I know, even in my own office, that we have had a fair amount of flexibility within the office. People for developmental reasons want to try new experiences. So the good news is that movement within the group will be simpler. With regard to involvement in the process, we are looking at the procedures for classification.

Senator Bolduc: But you are not part of the teamwork that is doing it?

Ms. Stanley: No.

Senator Bolduc: How about the other types of regulations? I am struck here, as I am with other governments, by the huge amount of regulations that come forward. I was on the regulations committee for a couple of years and, my God, it is an industry. I know that you screen the legislation. Do you do the same with regulations?

Ms. Stanley: Not with the same degree of detail. Right now, for example, regulations are being developed with respect to the foreign domestic worker movement. We have some strong interests in this issue. Those regulations, yes, we would, and we would watch when they were gazetted. We would try to be involved before they go through the process. I guess it is a matter of setting your priorities.

I have a small staff. We analyse draft memoranda to cabinet and assess programs as they are being developed in the various policy branches in the departments. Regulations, if they happen to catch our eye, fine; but, it is sheer volume, as you said, which would prevent us from spending much time on them.

Senator Bolduc: If I had any advice to give you, I would suggest that you place a female lawyer in every jurisdiction where policies or regulations are made. You would then be in the game. Otherwise, it will go on.

[Traduction]

Une collègue m'a dit récemment qu'une femme ayant des responsabilités familiales avait beaucoup de difficultés à travailler au Bureau du Conseil privé, par exemple. Ce bureau tient régulièrement des réunions à 6 h 30 ou 7 heures du soir. Étant donné qu'il faut produire des documents pour les réunions que le Cabinet doit tenir le lendemain ou le surlendemain, les employés ont très peu de marge de manoeuvre. Si vous êtes une femme, si vous avez des responsabilités familiales et si votre conjoint ne vous aide pas beaucoup, c'est un milieu de travail que vous faites mieux d'éviter. Pourtant, si une femme veut progresser jusqu'au niveau de sous-ministre, un passage au Bureau du Conseil privé est certainement un excellent atout. Il s'agit donc d'un obstacle. Les entrevues réalisées pour «Au-delà des apparences» révélaient, je crois, que cette situation ne se limitait pas au Bureau du Conseil privé.

Le sénateur Bolduc: Participez-vous à la révision de la classification?

Mme Stanley: La création d'un groupe unique, le «Groupe GE» qui réunit 15 catégories différentes, fait suite à une recommandation de «Au-delà des apparences» visant à donner aux femmes la possibilité d'obtenir un nouvel emploi sans avoir à participer à un autre concours. Je sais que, même dans mon propre bureau, nous avons eu une certaine latitude sur ce plan. Pour élargir leur expérience, certains employés désirent changer de domaine. Il sera donc plus simple de progresser au sein de ce groupe. Notre bureau participe à l'examen de la classification.

Le sénateur Bolduc: Mais vous ne faites pas partie de l'équipe qui s'en charge?

Mme Stanley: Non.

Le sénateur Bolduc: Et qu'en est-il des autres règlements? Je suis frappé par la quantité incroyable de nouveaux règlements. J'ai fait partie du Comité des règlements pendant deux ans et je dirais que c'est une véritable industrie. Je sais que vous examinez les lois. En faites-vous autant pour les règlements?

Mme Stanley: Pas de façon aussi détaillée. Pour le moment, par exemple, on élabore des règlements au sujet des domestiques étrangères. Nous nous intéressons de très près à cette question. Nous allons effectivement examiner ces règlements et nous les étudierons lorsqu'ils seront publiés dans la *Gazette du Canada*. Nous essaierons d'apporter notre point de vue avant qu'ils ne soient adoptés. C'est une question de priorité.

Je dispose d'un personnel limité. Nous examinons de très près les projets de mémoires au cabinet et les programmes élaborés dans les diverses directions des ministères. Si un règlement retient notre attention, tant mieux, mais étant donné leur nombre, comme vous l'avez dit vous-même, nous ne pouvons pas y consacrer beaucoup de temps.

Le sénateur Bolduc: Si j'avais un conseil à vous donner, je vous suggérerais de nommer une avocate dans chaque service où l'on formule des politiques ou des règlements. Ainsi, les intérêts de femmes seront protégés. Autrement, les choses continueront comme par le passé.

[Text]

Ms. Stanley: We are very fortunate, again, because there are what we call "focal points" for women's policy concerns in all the departments. We have a very good interdepartmental network. I bring those people together once every month or so, and we talk about what is coming through the system and where we can make our interventions.

I will take your advice. I should be looking at regulatory affairs perhaps with a greater degree of scrutiny.

Senator Bolduc: May I tell you that a woman is in charge of it?

Ms. Stanley: Yes, that is true.

The Chairman: Are there any further questions? If not, I wish to thank the representatives of Status of Women Canada for appearing before us this morning, Ms. Kay Stanley and Ms. Louise Bergeron de Villiers.

Gentlemen, you are welcome here this morning. Perhaps you might wish to make an opening statement, Mr. Myers?

Mr. Gary Myers, Chairman, Staff-side National Joint Council of the Public Service of Canada and Business Manager of Local 2228, International Brotherhood of Electrical Workers: Yes. I appreciate the invitation to speak here today. I apologize for not having a written paper. We were given short notice and we had some other assignments. We represent people across Canada, so we are on the road. We were concentrating on working on PS 2000 with committees and in preparation for the bill in the other place, so that we do not come overly prepared. However, I have laid out some of the points that you may wish to discuss.

For the record, we represent the electronic technicians and technologists within the federal government. The predominant numbers are in the Department of National Defence, the Ministry of Transport, the Department of Communications, and so on. In total, there are approximately 25 government departments. We also represent people in the private sector in manufacturing and hydro.

We are here today to deal with the public service union side. The local itself was formed in 1966 in preparation for the changes that the Liberal government brought in July of 1967 to the Staff Relations Act and the Employment Act. We were certified under that act and have been under that act now for 25 years. Personally, I have been involved with the local since that time. I have been in Ottawa since 1971 holding an elected position. That gives you a somewhat vague background. I have been here a long time but I have no more wisdom than anyone else.

In addition, I hold another position, Chairman Staff-side of the National Joint Council, which is an old British term. I have held that position, which is also an elected position, since approximately 1977. That, for your information, is a coalition of the 15 unions that represent people in the federal government. We consult with the employer, which in this situation is the Treasury Board of Canada, on what we call service-wide

[Traduction]

Mme Stanley: Là encore, nous avons beaucoup de chance car nous avons dans tous les ministères, des «contacts» qui s'intéressent aux politiques touchant les femmes. Nous avons un excellent réseau interministériel. Je réunis ces personnes une fois par mois environ pour discuter des nouvelles politiques et des interventions qui s'imposent.

Je vais suivre votre conseil. Je devrais peut-être examiner de plus près la réglementation.

Le sénateur Bolduc: Je peux vous dire que c'est une femme qui en est responsable.

Mme Stanley: Oui, c'est vrai.

Le président: Avez-vous d'autres questions? Dans la négative, je tiens à remercier M^{me} Kay Stanley et M^{me} Louise Bergeron de Villiers, de la Condition féminine, d'être venues témoigner ce matin.

Messieurs, vous êtes les bienvenus. Peut-être voudriez-vous nous dire quelques mots à titre de déclaration liminaire, monsieur Myers?

M. Gary Myers, président, Conseil national mixte de la fonction publique du Canada, partie syndicale et gérant d'affaires, local 2228, Fraternité internationale des ouvriers en électricité: Oui. Je vous remercie de votre invitation à prendre la parole devant vous aujourd'hui. Je m'excuse de ne pas avoir de notes écrites. Nous avons été avertis peu de temps à l'avance et nous avons d'autres engagements. Nous représentons des travailleurs de tout le Canada et nous sommes donc souvent sur la route. Nous avons concentré nos efforts sur FP2000 et nous avons travaillé avec divers comités à la préparation du projet de loi présenté à l'autre Chambre. Nous n'arrivons donc pas trop préparés. J'ai cependant noté certains des points dont vous aimeriez peut-être discuter.

Je signale que nous représentons les techniciens et technologues en électronique du gouvernement fédéral. Nos membres travaillent principalement au ministère de la Défense nationale, au ministère des Transports, au ministère des Communications, et plusieurs autres. Ils sont répartis dans environ 25 ministères. Et nous représentons également des employés du secteur privé qui travaillent dans le secteur de la fabrication et dans celui de la production d'électricité.

Nous sommes ici aujourd'hui pour parler de la fonction et des syndicats publique. Notre local a été constitué en 1966 en préparation des changements que le gouvernement libéral a apportés, en juillet 1967, à la Loi sur les relations de travail et à la Loi sur l'emploi. Nous avons été accrédités en vertu de cette loi qui existe maintenant depuis 25 ans. Personnellement, je travaille pour notre local depuis cette époque. Depuis 1971, je suis à Ottawa où j'occupe un poste élu. Voilà pour vous dire un peu qui nous sommes. Je suis ici depuis longtemps, mais je n'en suis pas nécessairement plus malin que les autres.

J'occupe également un autre poste, celui de président de la partie syndicale du Conseil national mixte, qui correspond à une vieille institution britannique. J'occupe ce poste, qui est également élu, depuis environ 1977. Si vous ne le savez pas, il s'agit d'un regroupement des 15 syndicats qui représentent les employés du gouvernement fédéral. Nous consultons l'employeur qui, dans ce cas, est le Conseil du Trésor du

[Text]

issues—that is, those issues that deal with, for example, travel directives. All federal government employees travel under the same rules and relocate under the same rules. If you work for the Department of External Affairs you all work under the foreign service directive. Those issues that are not specific to one work group will generally find their way to the National Joint Council to be consulted on and developed and then form parts of collective agreements. That is an on-going concern. Not too many people know about it but it has been functioning since 1944 and is a valuable forum for some of us. You may want to get into that area as well.

The introduction in 1967, which we are getting to with the spin-off of PS 2000 and the changes in Bill C-26, brought in a new era in the federal government as far as labour relations went. Most of us were quite excited about it. We learned quickly that there were some major holes and flaws in the act as we worked on it. One was that we had little or no control in staffing, promotion, demotion and classification. Those are big issues in the private sector. When you negotiate in the private sector you negotiate classification. It is a very important area, and salary is tied to it.

I have a lot of dealings with the Treasury Board of Canada. They have been very difficult to deal with. The citizens of this country need not fear that the government has been throwing money at the unions in the federal government. I would rather deal with the private sector any day of the week. In addition to that, if you are a federal government employee or a manager in the federal government you have major problems in trying to correct problems. If you have a building, DPW looks after it. If you have a safety problem you have to get DPW; if you have a paycheck problem it is with DSS; if you have a pension problem it is with the pensions branch.

On those issues the manager is just as land-locked or locked as the employees and the union is. It is a different work mode inside. You have to be patient and shrug your shoulders and say, "Well, it is a big organization. The manager has no more control than I or the union has." It has to go to DSS or DPW to get things repaired, so it can be very frustrating. I am certain that that leads to some of the morale problems that we talk about. But most people learn to live with it because it does not change easily and quickly.

On the PS 2000 side, which we are here to deal with today, essentially an effort to rejuvenate, streamline and, to use the new word, empower people to do things, was established very badly. I say that because ultimately to make this thing work and to use all the new words and put things at the bottom end with the civil servants who deliver to the citizens of the country requires an incredible amount of input and participation by employees. Otherwise, it will not fly. Yet when the government established it they established it with managers for managers. That was a terrible mistake.

[Traduction]

Canada, sur les questions touchant l'ensemble de la fonction publique, c'est-à-dire celles qui concernent, par exemple, les directives relatives aux voyages. Tous les employés du gouvernement fédéral sont assujettis aux mêmes règles pour leurs déplacements et leurs déménagements. Si vous travaillez pour le ministère des Affaires extérieures, vous relevez de la direction du service extérieur. Les questions qui ne touchent pas uniquement un groupe particulier sont généralement soumises au Conseil national mixte qui tient des consultations, met au point les dispositions voulues et les intègre dans les conventions collectives. Il s'agit d'une activité permanente. Peu de gens sont au courant, mais le Conseil fonctionne depuis 1944 et s'est révélé être une précieuse tribune pour certains d'entre nous. Peut-être pourrez-vous également aborder cette question.

Les mesures législatives de 1967 auxquelles nous ramènent FP2000 et les modifications prévues dans le projet de loi C-26, modifiaient la tournure des relations de travail au gouvernement fédéral. Cette initiative avait enthousiasmé la plupart d'entre nous. Mais nous avons vite constaté qu'elle présentait de sérieuses lacunes. Par exemple, la loi ne nous laissait pratiquement pas un mot à dire au sujet de la dotation, de l'avancement, de la rétrogradation et de la classification. Ce sont là des questions importantes dans le secteur privé. Quand vous négociez dans le secteur privé, vous négociez la classification. C'est très important; la rémunération y est directement reliée.

Je traite souvent avec le Conseil du Trésor du Canada. Il est très dur en affaires. Les citoyens du pays n'ont pas à craindre que le gouvernement soit trop généreux vis-à-vis des syndicats de la fonction publique fédérale. Je préférerais cent fois traiter avec le secteur privé. De plus, si vous êtes employé ou gestionnaire au gouvernement fédéral, vous avez beaucoup de difficulté à corriger les problèmes. Par exemple, c'est le ministère des Travaux publics qui est chargé des immeubles. Si vous avez un problème de sécurité, c'est à lui que vous devez vous adresser. Si vous avez un problème de chèque de paye, vous vous adressez au MAS; si vous avez un problème de pension, c'est la direction des pensions qu'il faut aller voir.

Pour ces questions, le gestionnaire est tout aussi impuissant que les employés et le syndicat. La façon de travailler n'est pas la même d'un secteur à l'autre. Vous devez être patient, hausser les épaules et vous dire: «C'est une grande organisation». Le gestionnaire n'a pas plus son mot à dire que moi ou le syndicat. Il doit s'adresser au MAS ou aux Travaux publics pour faire faire des réparations. Cela peut être très décourageant. Cette situation est certainement à l'origine du mauvais moral des troupes dont on a parlé. Mais la plupart des gens apprennent à s'en accommoder étant donné qu'il n'est pas facile de changer les choses.

En ce qui concerne FP2000, le sujet dont nous sommes venus discuter aujourd'hui, il s'agit d'un effort visant à rationaliser le système et, pour employer le mot à la mode, habiliter les employés à changer une structure très mal conçue. Je dis cela parce qu'il ne sera pas possible de faire fonctionner ce système et d'amener les fonctionnaires qui assurent les services aux citoyens du pays à l'adopter, sans une contribution et une participation énormes de la part des employés. Autrement, tout cela ne donnera rien. Pourtant, quand le gouvernement a

[Text]

I went to the first meeting where they briefed the unions. I looked at the structure of the ten committees and I looked at the names and there were no union representatives on the ten committees. I asked the first question on PS 2000. I said, "Did you make a mistake or are you waiting for us to give you names?" I was told, "No, this is to be run by management." That gave the unions a lot of problems at the outset. Some chose to participate, some chose not to participate. We chose to participate because we believed that there was need for change. Every organization in Canada has to look at itself and has been doing that closely.

The danger in participating in this consultation forum is comparable to the old business about what is meaningful. You get "co-opted" and you become part of the decision even though you do not agree with the decision. We knew those things when we went into consultation with the ten committees and with the government. However, we participated in the process because we believed that there was a need for change, and if we did not participate we could not cry later on.

We might have had a bit of influence on some of the things that are occurring now. Certainly some of the legislative changes were already agreed to on the previous occasions when we tried to get legislation through. There are some areas that will involve a hard fight, though. It would be incorrect for anyone to think that all of the recommendations of PS 2000 will be implemented. A lot of them will be difficult to put in place.

I do not want to appear to criticize anyone. We want to help the process as much as we can. The areas that I think you may want to talk about—and it is difficult for me to stay away from Bill C-26, because that is that is our immediate problem—are political rights; the classification standard; the fact that we are dealing with a quarter-century-old piece of legislation; contracting out, which is a serious issue; and managerial exclusions. That is where unilaterally, under the act, the departments pull people out of the union. There is also the area of the operating budgets, which some departments are going to where they are departing from a controlled person year operation to a money operation; the role of the Public Service Commission, which we would be quite pleased to talk about; the simplification of the labour code; the salary difficulties that the federal governments employees have; the difficulties that we have with pension plans and employee morale. I think you may be interested in those areas and I am prepared to talk to those issues in any form or shape, as well as any other issues that you may wish to discuss.

I might have talked too long already.

The Chairman: That is all right. You have completed your remarks?

Mr. Myers: I think so, yes.

The Chairman: Very well.

[Traduction]

mis cette structure en place, il l'a fait avec les gestionnaires, pour les gestionnaires. C'était une très grave erreur.

J'ai assisté à la première réunion d'information pour les syndicats. J'ai examiné la composition des dix comités et j'ai constaté qu'aucun représentant des syndicats n'en faisait partie. C'est la première question que j'ai posée au sujet de FP2000. J'ai demandé: «Avez-vous fait une erreur ou attendez-vous que nous vous donnions des noms?» On m'a répondu: «Non, cela doit être administré par la gestion». Cette formule a causé un tas de problèmes aux syndicats, dès le départ. Certains ont choisi de participer, d'autres ont préféré s'en abstenir. Nous avons décidé d'y participer, car nous estimions nécessaire d'apporter des changements. Chaque syndicat du pays a dû faire son autoexamen.

Quand vous participez à ce genre de consultation, vous risquez de vous faire prendre au piège. Vous finissez par prendre part aux prises de décisions même si vous n'êtes pas d'accord avec les décisions en question. Nous en étions conscients lorsque nous avons entamé des consultations avec les dix comités et le gouvernement. Nous y avons quand même participé, car nous pensions nécessaire d'apporter des changements et si nous n'avions pas participé au processus, nous n'aurions pas pu nous plaindre ensuite.

Il se peut que nous ayons exercé une certaine influence sur certaines des choses qui se produisent maintenant. Certains de ces changements législatifs avaient déjà été approuvés lorsque nous avons essayé de faire adopter des lois. Néanmoins, dans certains domaines, il faudra se battre énergiquement. N'allez pas vous imaginer que toutes les recommandations contenues dans FP2000 seront appliquées; un grand nombre d'entre elles seront difficiles à mettre en oeuvre.

Je ne suis pas là pour critiquer qui que ce soit. Nous tenons à faciliter le processus au maximum. Les domaines dont vous pourriez parler—et il m'est difficile de m'éloigner du projet de loi C-26 étant donné qu'il traite de nos problèmes immédiats—sont les droits politiques, les normes de classification, le fait que la législation actuelle date d'un quart de siècle; la sous-traitance, qui pose un problème grave et l'exclusion des postes de gestion. C'est ce qui permet aux ministères de sortir unilatéralement des employés du syndicat. Il y a aussi la question des budgets de fonctionnement étant donné que certains ministères établissent leur budget non plus en fonction des années-personnes, mais de l'argent disponible; le rôle de la Commission de la fonction publique, dont nous parlerons avec plaisir; la simplification du Code du travail, qui se rapporte davantage au projet de loi C-26; les difficultés salariales des employés du gouvernement fédéral; des problèmes que posent les régimes de pension et du moral des troupes. Je pense que ces questions vous intéressent sans doute et je suis prêt à en parler de même que de toute autre question que vous pourriez soulever.

J'ai peut-être déjà parlé trop longtemps.

Le président: C'est très bien. Avez-vous terminé?

M. Myers: Je crois que oui.

Le président: Très bien.

[Text]

Senator Marsden: I should like to ask if you would put on your National Joint Council hat for the purpose of these questions. Does the National Joint Council still make its decisions in secrecy?

Mr. Myers: I guess so. The straight answer to that question, if I were on the witness stand, would be yes. It is not in secrecy as far as we are concerned. If you take one system so that you can follow it, we have everything on what we call cyclical review now. They are like collective agreements. The travel directive is reviewed every three years. The unions go out to the membership and solicit input, the same as we would do with collective bargaining. The unions then put proposals together. Presumably Treasury Board and the departments are doing the same thing. I do not know how they do it, but they are doing it.

In most cases each committee consists of eight people—four from management and four from the unions. They report back to the unions—at least our people report back to us on a regular basis as to what is happening, and seek advice and guidance. The control that is going on, from the union's point of view, is open. We know what is happening. We meet regularly and discuss the issues. Our executives know about them.

Even though we call it consultation, when you are in the negotiating process people on the union side are being informed by whatever method the union uses. To say that it is done in secret means that it is not done in the public eye. We deliberately try to stay away from the press if we can.

Senator Marsden: I am not thinking of the public eye so much as I am about the ability of people who work in the public service, for example unionized employees, who may not pay much attention to the issues and who may therefore find that decisions have been taken about which they are not well informed?

Mr. Myers: You are correct. If you were not paying attention or were not in the union chain or through the shop steward chain, you would see in the union newspapers a press release of new dental plan changes. Management distributes that information down through a monthly newspaper. The distribution is quite wide but you could miss it, I agree. We changed the drug plans and the dental plans. All those things are occurring all the time. We have 18 health and occupational safety standards. Unless you are deeply into it the way I am, you would miss some of those things. Until you had a tooth problem and looked up the new dental plan, you probably would not know what goes on.

Senator Marsden: I only say that because I have been looking at the death benefit. As I said earlier, the NJC agreed to a death benefit that only benefited you if you were male, but everyone had to pay into it in the fifties.

Mr. Myers: I wish you would stay on that subject because it is one dear to my heart. That death benefit is a joke. It is an

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Je voudrais savoir si vous allez répondre à ces questions en tant que président du Conseil national mixte. Le Conseil national mixte prend-il toujours ses décisions en secret?

M. Myers: Je pense que oui. Si j'étais à la barre des témoins, je vous répondrais par l'affirmative. Il n'y a pas de secret, en ce qui nous concerne. A titre d'exemple, tout fait maintenant l'objet de ce que nous appelons une révision cyclique. C'est comme pour les conventions collectives. La directive sur les déplacements est examinée tous les trois ans. Les syndicats consultent leurs membres, comme ils le feraient pour les conventions collectives. Ils établissent ensuite des propositions. En principe, le Conseil du Trésor et les ministères en font autant. Je ne sais pas comment ils le font, mais ils le font.

Dans la plupart des cas, chaque comité se compose de huit personnes, quatre représentants de la direction et quatre des syndicats. Ils présentent leurs rapports aux syndicats—ou du moins, nos représentants nous font leur rapport périodiquement et nous demandent de les guider. En ce qui concerne le syndicat, nous savons exactement ce qui se passe. Nous nous réunissons régulièrement pour discuter des diverses questions. Nos dirigeants les connaissent bien.

Même si nous appelons cela des consultations, quand vous négociez, les représentants du syndicat sont informés des méthodes que le syndicat utilise. Vous pouvez dire que c'est secret dans la mesure où nous ne le faisons pas publiquement. Nous essayons de ne pas attirer l'attention des médias, si possible.

Le sénateur Marsden: Je ne pense pas vraiment au grand public, mais plutôt aux employés de la fonction publique par exemple aux employés syndiqués qui n'ont pas prêté tellement d'attention à certaines questions et qui constatent qu'on a pris des décisions sur lesquelles ils n'étaient pas bien renseignés.

M. Myers: Vous avez raison. Si vous n'avez pas suivi les événements ou si vous n'êtes pas dans le mouvement syndical, vous pouvez tomber sur un communiqué vous informant que le régime d'assurance dentaire a été modifié. La direction publie ses communiqués dans un journal mensuel. Il est largement diffusé, mais il se peut que vous le ratiez. Nous avons modifié le régime d'assurance médicaments et d'assurance dentaire. Tous ces changements se produisent en même temps. Nous avons 18 normes de sécurité professionnelle. A moins que vous ne vous intéressiez à ces questions autant que moi, vous risquez de rater certaines choses. Jusqu'à ce que vous ayez besoin d'aller chez le dentiste et de consulter les modalités du nouveau régime dentaire, vous ne saurez probablement pas ce qui se passe.

Le sénateur Marsden: Je pose la question parce que j'ai examiné les prestations de décès. Comme je l'ai déjà dit, dans les années 50, le Conseil national mixte avait accepté que seuls les employés du sexe masculin en bénéficient, alors que tout le monde devait y contribuer.

M. Myers: C'est également un sujet qui me tient beaucoup à coeur. Ces prestations de décès sont une véritable plaisanterie.

[Text]

all-employee contribution and it is escalating into a large amount of money.

Senator Marsden: I was aware of it because the female employees came to the Senate and said, "Please kill it," after it had whisked through the House of Commons. Indeed, the Senate did get changes made, thanks to Senator Ferguson from Fredericton.

Mr. Myers: If we are talking about the same thing, you have to remember that death benefits are found in the pensions act—that is, the Superannuation Act. We have a lot of problem getting changes in that.

Senator Marsden: Yes, I noticed that you put pensions down. But before we get there would you make a comment on the contracting out, not only in light of PS 2000 but also in terms of, for example, the budget measures—that is, a whole series of agencies which are advisory to government will be eliminated should this budget go through. Does that increase contracting out? What does contracting out mean in your mind?

Mr. Myers: Every time you cut somewhere—particularly person year controls and even with contracting out—the delivery or the service still has to be there, so the money is distributed. I may be the only optimistic person in the union movement on this business of running a department on money instead of person year control, but I believe that that will help us. The manager will then have to take a serious look before he contracts out to see if we cannot do it cheaper with my members. We believe that we can be competitive. I am reasonably optimistic about that.

However, contracting out is very demoralizing. It has been going on very extensively. There are different forms of contracting out. We are in the skilled trades business. The job is contracted out, which my members could have done, but my members still have to control the situation and be with the contractor. When the contractor goes under, it is my members who have to go in and clean up the mess. They then say, "Why did we not do that particular job in the first place?"

On the other side where it is policy contracting out—that is, where they contract out to do a study, all the information has to come from my members anyway. It is very demoralizing. You know what has been going on between the Auditor General and Treasury Board and what the figure is. It goes back to the question: How many Crown corporations do we have? No one really knows. It is a very big figure.

Concerning those people on these commissions that are apparently being wiped out now, those who are covered by unions—for example the National Joint Council—will be well taken care of because we have a strong workforce adjustment policy. Rather than using the term "lay off policy," workforce policy sounds better. They will at least be guaranteed a job offer.

Senator Marsden: Inside the public service?

Mr. Myers: Yes, without question. It must be. That is the collective agreement now. For those in the federal government

[Traduction]

Elles sont entièrement financées par les employés et représentent un montant d'argent considérable.

Le sénateur Marsden: Je m'y suis intéressée parce que les employées du sexe féminin sont venues au Sénat nous demander d'étouffer le projet de loi après son adoption à la Chambre des communes. En fait, le Sénat y a apporté des changements, grâce au sénateur Ferguson, de Fredericton.

M. Myers: Si nous parlons de la même chose, n'oubliez pas que les prestations de décès sont prévues dans la Loi sur les pensions, c'est-à-dire la Loi sur la pension de retraite. Nous avons énormément de difficulté à obtenir des changements.

Le sénateur Marsden: Oui, j'ai remarqué que vous aviez cité les pensions. Mais avant d'en arriver là, vous avez également mentionné la sous-traitance, non seulement dans le cadre de FP2000, mais également en ce qui concerne les mesures budgétaires. Autrement dit, toute une série d'organismes consultatifs du gouvernement seront éliminés si ce budget est adopté. Cela va-t-il accroître la sous-traitance? Qu'entendez-vous par sous-traitance?

M. Myers: Chaque fois que vous faites des coupes—particulièrement dans les années-personnes et même dans la sous-traitance—il faut continuer à assurer le service si bien que l'argent est distribué. Je suis peut-être le seul à rester optimiste, dans le mouvement syndical, en ce qui concerne la gestion d'un ministère en fonction des fonds disponibles plutôt que des années-personnes, mais je crois que cela va nous aider. Le gestionnaire devra, avant de sous-traiter, examiner sérieusement la situation pour voir si ses employés ne lui reviennent pas moins cher. Nous estimons pouvoir être concurrentiels. Je suis plutôt optimiste sur ce plan.

Mais la sous-traitance est très démoralisante. On y a eu énormément recours. Elle revêt diverses formes. Nous exerçons des métiers très spécialisés. Lorsqu'un travail que mes membres auraient pu accomplir est confié à un sous-traitant, mes membres doivent quand même contrôler sa qualité et travailler avec l'entrepreneur. Lorsque l'entrepreneur échoue, ce sont presque toujours mes membres qui doivent aller nettoyer le gâchis. Ils se demandent alors pourquoi ce travail ne leur a pas été confié dès le départ.

Il y a également les études confiées à des experts-conseils et pour lesquelles ce sont mes membres qui doivent fournir tous les renseignements. C'est très démoralisant. Vous êtes au courant de ce qui s'est passé entre le Vérificateur général et le Conseil du Trésor et vous connaissez les chiffres. Cela nous ramène à la question suivante: combien avons nous de sociétés d'État? Personne ne le sait vraiment. Le chiffre est très élevé.

Pour ce qui est des employés des commissions qui se trouvent éliminées, ceux qui sont couverts par un syndicat—par exemple le Conseil national mixte—n'ont pas à s'inquiéter étant donné que nous avons une excellente politique d'adaptation de la main-d'oeuvre. Une politique d'adaptation de la main-d'oeuvre paraît mieux qu'une politique de mise à pied. Au moins, on leur garantira une offre d'emploi.

Le sénateur Marsden: A la fonction publique?

M. Myers: Oui, sans aucun doute. C'est obligatoire. Cela figure dans la convention collective. Quant à ceux qui ne font

[Text]

who are not covered under the 15 unions, I do not know what will happen to them. We are being briefed at 4:30 this afternoon by the Treasury Board, so perhaps we will know then.

Presently, however, for those members who are involved and covered by the collective agreement and workforce adjustment, they may be disrupted, have to change offices, change jobs and retrain, but they will have a guaranteed job offer. It is a bit more reassuring.

Senator Marsden: I have other questions, but let me pass and come back.

Senator Kinsella: Given the principles of PS 2000, I should like to take you up on your offer of talking about the Public Service Commission. We know the principles involved, and we are not too sure as to all of the implementation that will flow from those principles. How do you see that affecting the role of the Public Service Commission?

Mr. Myers: I will answer this cautiously because the PS 2000 part does not have very much impact on the Public Service Commission. However, the legislation that is spinning out of PS 2000 will have a dramatic impact on the power, strength and authority that the commission has.

I cannot speak on behalf of all the unions, but the changes that are being proposed to the Employment Act, which the commission looks after, will be fought tooth and nail. There is a major fear that—and this is a new word being used—deployment will be used in an unfair fashion. There are some real concerns about the lack of ability to appeal in certain circumstances, and there is a real fear that too much power will be given to management on the staffing of positions.

I do not go along with the theory that the Public Service Commission should be wiped out. There is an absolute need to have a Public Service Commission. How it functions is another matter.

Senator Kinsella: Do you think that some of the roles that are met by the Public Service Commission are redundant to the collective bargaining process?

Mr. Myers: Yes. There is absolutely no question about that. You do not have to be a genius to realize that there are tens of thousand of collective agreements across Canada where an employee knows how he is promoted up and down, backwards and forwards. All that is known. You do not need the Public Service Commission to spell that out.

You need the Public Service Commission to do initial hiring so that you can, in theory, have no political patronage or bureaucratic patronage. You need them because you have to hit a select group of society to try and get them into the federal government. I think it is best done by this so-called independent body. However, some of the things they do are not right. Let me give a simple example that could easily be structurally changed: The promotional merit system in the federal government. If you do not like what has happened in some cases you can appeal, but the people running the appeal are attached to the Public Service Commission. We do not understand why it is not a separate organization.

[Traduction]

pas partie des 15 syndicats de la fonction publique fédérale, je ne sais pas ce qu'il adviendra d'eux. Le Conseil du Trésor va nous donner une séance d'information à 16 h 30 et nous allons peut-être le savoir.

Pour le moment, nos membres qui sont couverts par la convention collective et la politique d'adaptation de la main-d'œuvre auront peut-être à changer de bureau, à changer d'emploi et à se recycler, mais une offre d'emploi leur est garantie. C'est un peu plus rassurant.

Le sénateur Marsden: J'ai d'autres questions, mais j'y reviendrai plus tard.

Le sénateur Kinsella: Étant donné les principes énoncés dans FP2000, j'aimerais que nous parlions de la Commission de la fonction publique, comme vous l'avez proposé tout à l'heure. Nous connaissons ces principes et nous ne savons pas trop s'ils seront tous appliqués. Selon vous, en quoi cela se répercutera-t-il sur le rôle de la Commission de la fonction publique?

M. Myers: Je vais vous répondre sous toutes réserves étant donné que FP2000 n'a pas tellement de répercussions sur la Commission de la fonction publique, mais que la loi qui en découlera aura des effets considérables sur les pouvoirs, la force et l'autorité de la Commission.

Je ne peux pas vous parler au nom de tous les syndicats, mais les changements proposés à la Loi sur l'emploi, qui est administrée par la Commission, se heurteront à une vive opposition. On craint beaucoup que le déploiement, pour employer un nouveau mot, soit utilisé de façon injuste. L'impossibilité d'interjeter appel dans certaines circonstances suscite de vives inquiétudes et on craint que l'on confère beaucoup trop de pouvoirs à la direction en ce qui concerne la dotation des postes.

Je ne suis pas d'accord pour que la Commission de la fonction publique soit éliminée. Nous avons absolument besoin de cette Commission; quant à savoir comment elle doit fonctionner, c'est une autre question.

Le sénateur Kinsella: Pensez-vous que certaines des fonctions que remplit la Commission de la fonction publique sont inutiles compte tenu du processus de négociation collective?

M. Myers: Oui. Cela ne fait aucun doute. Il n'est pas nécessaire d'être très brillant pour se rendre compte qu'il y a au Canada des dizaines de milliers de conventions collectives qui précisent à l'employé quelles sont les conditions d'avancement, de rétrogradation, de mutation, etc. Nous savons tout cela. Nous n'avons pas besoin de la Commission de la fonction publique pour s'occuper de ces questions.

Mais nous avons besoin d'elle pour le recrutement de façon à éviter, en principe, le favoritisme politique ou bureaucratique. Nous avons besoin d'elle pour faire entrer certaines personnes au gouvernement fédéral. Cet organisme dit indépendant est sans doute le mieux placé pour le faire. Toutefois, façon de procéder n'est pas toujours parfaite. Permettez-moi de vous citer un exemple de changement qui pourrait être apporté facilement. Il s'agit du système d'avancement au mérite. Si la façon dont certaines choses se passent ne vous plaît pas, dans certains cas, vous pouvez interjeter appel, mais les personnes chargées d'examiner les appels travaillent à la Commission de

[Text]

Senator Kinsella: So for the public servants who are covered by a collective agreement, the terms and conditions are set and there is a little bit of redundancy. For those public servants not covered by a collective agreement, currently there is some protection afforded along those lines, but that is not the only model one could use, namely the Public Service Commission.

Mr. Myers: I am never certain of this figure, by the way, of who is and is not covered by the collective agreement, but somewhere in the order of 26,000 federal government employees are not represented. I suppose that figure goes up and down every day, but you need a structure for those people.

You also must remember what happened in the post office where we used to be involved. The unions built barriers between each other to prevent you from taking people. A simple example is the letter carriers. They would lose their seniority if they went inside and worked for CUPW.

Therefore you have to have some body to open areas of competition. In my view, if we were left alone, we would build up barriers, so you need somebody to monitor that.

Senator Kinsella: What if PS 2000 and the principles contained therein lead to a change, even in the management group, to greater responsibility and accountability and therefore greater risk? If there is greater risk there is greater need for some kind of shield. I have learned from this study that, yes, we have to have better accountability if we are to give managers more discretion, but they are also placed at greater risk. While I want to have better evaluation of that manager's performance, I do not want the guy to be wiped out either. Is there generally, then, a need for a shield for workers, irrespective of whether they are in a management category or covered by a collective agreement, when you give them greater accountability or responsibility?

Mr. Myers: I doubt that anybody can shield anybody who screws up badly, whether they are management or union. I am not certain that all these things you have been hearing are anything but buzz words, that any of this accountability and the rest will happen. We represent the people at the base of the federal government. They are the members who are actually delivering something to the citizens.

I travel across Canada continuously and, as I am sure can most of you, I can tell you that the civil servant at the bottom end is very cynical. I would say it is kind of like wait and see. We have been through some of this before and this time we are waiting. That is not to say that everybody is unhappy or that morale is terrible everywhere, but the people who have been around for 15 or 20 years are not running around reading PS 2000 books. This could be in their minds a 10-month wonder. They are sitting and waiting.

[Traduction]

la fonction publique. Nous ne comprenons pas pourquoi il ne s'agit pas d'un organisme distinct.

Le sénateur Kinsella: Par conséquent, pour les fonctionnaires couverts par une convention collective, les conditions sont déjà précisées et le rôle de la Commission est inutile. Pour ceux qui ne sont pas couverts actuellement par une convention collective, la Commission de la fonction publique peut les protéger sur ce plan, mais ce n'est pas le seul moyen qui puisse être utilisé.

M. Myers: Soit dit en passant, je ne suis pas certain du nombre d'employés couverts ou non couverts par une convention collective, mais je crois qu'environ 26 000 employés du gouvernement fédéral ne sont pas couverts. Ce chiffre fluctue sans doute d'un jour à l'autre, mais vous avez besoin d'une protection pour ces personnes.

N'oubliez pas non plus ce qui s'est passé aux Postes où nous étions représentés. Les syndicats érigeaient des barrières entre eux pour protéger leur chasse gardée. Prenons simplement l'exemple des facteurs. Ils perdaient leur ancienneté s'ils acceptaient un poste sédentaire relevant du Syndicat des postiers.

Il faut donc un organisme pour ouvrir les secteurs de concours. Si on nous laisse agir à notre guise, nous allons certainement ériger des barrières. Il faut donc quelqu'un pour surveiller la situation.

Le sénateur Kinsella: Qu'advient-il si FP2000 et les principes sur lesquels cette initiative se fonde représentent davantage de responsabilités et donc davantage de risques, même pour le groupe de la gestion? Si les risques sont plus grands, il devient plus nécessaire de prévoir une protection quelconque. Cette étude m'a appris que nous avions besoin d'une plus grande responsabilisation si nous voulions confier aux gestionnaires davantage de pouvoirs discrétionnaires, mais que cela les exposait également à de plus gros risques. Je désire une meilleure évaluation du rendement du gestionnaire, mais je ne veux pas non plus éliminer ce dernier. Par conséquent, est-il nécessaire de protéger les employés en général, qu'ils fassent partie de la catégorie de la gestion ou qu'ils soient visés par une convention collective, quand on leur confie de plus grandes responsabilités?

M. Myers: Je doute qu'on puisse protéger un employé qui commet une sérieuse gaffe, qu'il fasse partie du groupe de la gestion ou qu'il soit syndiqué. Je me demande si les belles déclarations que vous avez entendues ne sont pas seulement des paroles en l'air et si cette responsabilisation et le reste finiront par se matérialiser. Nous représentons les fonctionnaires fédéraux qui assurent les services au public.

Je sillonne continuellement le pays comme la plupart d'entre vous, j'en suis sûr, et je peux vous dire que les fonctionnaires au bas de l'échelle sont très sceptiques. Ils attendent de voir ce qui se passera. Nous avons déjà connu tout cela et cette fois, nous attendons. Cela ne veut pas dire que tout le monde soit mécontent ou que le moral des troupes soit au plus bas partout, mais les gens qui travaillent à la fonction publique depuis 15 ou 20 ans n'ont pas fait de FP2000 leur livre de chevet. Cela risque d'être très éphémère. Ils attendent de voir ce qui se passera.

[Text]

We just ran a shop steward course in Sault Ste Marie last weekend, and there is not too much excitement among the shop stewards from Timmins and Sudbury about PS 2000. Right now, they want to know why they are getting zero per cent pay increases and what is happening with indexed pensions.

Therefore, in my opinion, it will take a lot of effort on the part of senior management and management before these people at the bottom end will believe them.

Senator Bolduc: I remember years ago looking fairly carefully at what was going on with the Whitley Councils in Britain. I understand that what happened here in Canada in 1966 and 1967 was a kind of adaptation. If I correctly understood what you said, at the National Joint Council you discuss with the employer more or less matters that would be negotiable but are not because they cover the whole civil service, for example the dental plan.

Mr. Myers: In fact you are in the same dental plan that we negotiated, I believe.

Senator Bolduc: Is the atmosphere in that council about the same as at a negotiating table?

Mr. Myers: It can be at times. It always starts off like a normal set of negotiations and I do not suppose it ends up any different. When you really get down to the most difficult areas, people take positions. The way we are structured in the National Joint Council up to this time is that nobody can make the decision except us. We set it out that way deliberately in our constitution and by-laws. Nobody can arbitrate, nobody can impose. We have the ability to ask people to help us but the end result is that if we do not make the decision, there will be no decision. It is a little more difficult than negotiations because, in those instances, usually there is somebody around to help you reach an agreement or get back to work.

In this case there is nobody around except people. So it is a little more difficult. However, it does not have the pressure that negotiations for collective agreements have. You may be, for example, dealing with the electrical standard and you do not really care whether you agree to that in October or November.

There was major pressure on all of us last year with the workforce adjustment procedure, which is a layoff procedure and deals with what happens to individuals. On February 28 last year, the government said unless we reached an agreement they would legislate one for us. That put an enormous amount of pressure on everyone because we did not want it to be legislated because we did not think the legislation could cover all the things there were to cover.

The simple answer to your question is you would have difficulty telling the difference between a negotiating table and a National Joint Council table.

Senator Bolduc: Because it is a kind of consultative process, do you expect to have a say in the new classification scheme in terms of consultation?

[Traduction]

Nous avons donné un cours pour les délégués syndicaux, à Sault-Sainte-Marie, le week-end dernier, et je peux vous dire que les délégués syndicaux de Timmins et de Sudbury ne sont pas tellement enthousiastes à l'égard de FP2000. Pour le moment, ils veulent savoir pourquoi ils n'obtiennent pas un sou d'augmentation et ce qu'il advient des pensions indexées.

La haute direction et les gestionnaires auront donc beaucoup à faire pour convaincre les employés de la base.

Le sénateur Bolduc: Je me souviens d'avoir examiné de très près, il y a des années, ce qui se passait avec les conseils Whiteley, en Grande-Bretagne. Je crois que cette formule a été adaptée au Canada, en 1966 et 1967. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, les questions dont vous discutez avec l'employeur au Conseil national mixte sont celles qui seraient plus ou moins négociables mais qui ne le sont pas du fait qu'elles s'appliquent à l'ensemble de la fonction publique, par exemple, dans le cas du régime d'assurance dentaire.

M. Myers: En fait, je crois que vous avez le même régime d'assurance dentaire que celui que nous avons négocié.

Le sénateur Bolduc: L'atmosphère qui règne au Conseil est-elle à peu près la même qu'aux tables de négociation?

M. Myers: C'est parfois le cas. Cela commence toujours comme des négociations normales et je ne pense pas qu'elles se terminent de façon différente. Quand vous en arrivez aux questions les plus épineuses, les gens prennent position. Jusqu'à présent, le Conseil national mixte est structuré de façon à ce que personne ne puisse prendre la décision, sauf nous. C'est ce que nous avons établi, délibérément, dans notre constitution et dans nos statuts. Personne ne peut arbitrer, personne ne peut nous imposer quoi que ce soit. Nous avons la possibilité de demander à des gens de nous aider, mais en fin de compte, si nous ne prenons pas la décision, aucune décision ne sera prise. C'est un peu plus difficile que les négociations étant donné que vous avez généralement quelqu'un pour vous aider à obtenir un accord ou à vous remettre au travail.

Dans ce cas, il n'y a personne d'autre que nous. C'est donc un peu plus difficile. Néanmoins, nos négociations ne sont pas soumises aux mêmes pressions que dans le cas des conventions collectives. Par exemple, vous examinez une norme électrique et peu vous importe si vous pourrez vous mettre d'accord en octobre ou en novembre.

L'année dernière, nous avons tous été soumis à de fortes pressions à cause de la procédure d'adaptation de la main-d'oeuvre qui est, en fait, une procédure de mise à pied. Le 28 février de l'année dernière, le gouvernement nous a dit que si nous ne parvenions pas à une entente, il légiférerait pour nous en imposer une. On nous a forcé la main parce que nous ne voulions pas qu'on nous impose une loi et qu'à notre avis la législation ne couvrirait pas tout ce qu'il fallait couvrir.

Pour répondre à votre question, il serait difficile d'établir une distinction entre une table de négociation et une réunion du Conseil national mixte.

Le sénateur Bolduc: Étant donné qu'il s'agit d'un processus de consultation, vous attendez-vous à être consultés au sujet de la nouvelle classification?

[Text]

Mr. Myers: Not really. You have to understand that section 7 of that act says the employer has a right to assign duties and classify positions. We have token seats on that new classification council. I think we have four or five people from the unions but there are 70 or 80 people involved. We have token seats. We have no vote. We have kind of an observer status. That is one of the major problems in the federal government. You have no control over classification with your members.

Senator Bolduc: There is a difference between the individual classification of an employee and the scheme or the plan itself?

Mr. Myers: I am saying to you that we have no legal ability to influence the plan.

Senator Bolduc: More than the consultative process?

Mr. Myers: No, and incidentally classifications do not come under the National Joint Council.

The Chairman: It would seem, according to what you have been saying, that there will be some problems between the public service and the unions in implementing those recommendations in the white paper.

Mr. Myers: That is correct.

The Chairman: We do not know how bad it will be eventually, but I suppose that all those recommendations will have difficulty in coming through.

Mr. Myers: I could not agree more. Take something that is not even legislative, such as the committee that looked at training, the PS 2000 training committee in which we had a lot of input and which wrote quite a remarkable document. You have to remember one of the very first things that happens in an organization, at least in the federal government, is that when you cut budgets one of the first things cut is training. So that committee recommended that every federal government employee should have a right to training, at least two or three days a year if it is available. But that training will be cut. The manager will have to make the operation run before he will try and use money to run the operation for training. It is very difficult for the management group.

Senator Bolduc: But on the other hand it is not outside the scope of the bargaining table to negotiate something in training. You can have them make a commitment right there.

Mr. Myers: That is easier for us in the skilled trades but it is much more difficult for the organizations such as the Public Service Alliance of Canada, which is a large union. I guess for us to negotiate training is relatively simple.

The Chairman: So I suppose on account of the unions' positions those recommendations in the white paper will take a long time before they are put into effect?

Mr. Myers: I do not want to mislead you, and I was wondering if I had done that. All I am saying is that from my infor-

[Traduction]

M. Myers: Pas vraiment. Comprenez bien que l'article 7 de la loi porte que l'employeur a le droit d'assigner des fonctions et de les classer. Notre présence au nouveau conseil de classification est purement symbolique. Je pense que nous avons quatre ou cinq représentants des syndicats, mais qu'il y a en tout 70 ou 80 membres. Notre représentation est purement symbolique. Nous n'avons pas le droit de vote. Nous avons seulement le statut d'observateurs. C'est un des principaux problèmes qui se posent au gouvernement fédéral. Vous n'avez pas votre mot à dire au sujet de la classification de vos membres.

Le sénateur Bolduc: Il y a une différence entre la classification individuelle de l'employé et le plan de classification comme tel.

M. Myers: La loi ne nous permet pas d'exercer la moindre influence sur le plan.

Le sénateur Bolduc: Même dans le cadre du processus de consultation?

M. Myers: Non, et d'ailleurs la classification n'est pas du ressort du Conseil national mixte.

Le président: D'après ce que vous avez dit, la fonction publique et les syndicats ne sont pas tout à fait d'accord pour la mise en oeuvre des recommandations contenues dans le Livre blanc.

M. Myers: En effet.

Le président: Nous ne savons quelle est la gravité du problème, mais je suppose que ces recommandations ne seront pas toutes appliquées.

M. Myers: Je suis entièrement d'accord avec vous. Prenez une initiative qui n'est même pas législative telle que le Comité de FP2000 sur la formation auquel nous avons énormément contribué et qui a publié un excellent document. N'oubliez pas que dans une organisation, au moins au gouvernement fédéral, quand vous sabrez dans les budgets, vous commencez par faire des coupes dans la formation. Ce comité a donc recommandé que tous les employés du gouvernement fédéral aient droit à une formation, au moins deux ou trois jours par an, si elle est disponible. Mais cette formation sera supprimée. Le gestionnaire devra assurer la bonne marche de son service avant de trouver de l'argent pour la formation. C'est une situation très difficile pour le groupe de la gestion.

Le sénateur Bolduc: Mais d'un autre côté, il serait tout à fait possible de négocier quelque chose sur le plan de la formation dans le cadre des négociations collectives. Vous pouvez obliger le gouvernement à prendre des engagements sur ce plan.

M. Myers: C'est plus facile pour les métiers spécialisés comme les nôtres, mais beaucoup plus difficile pour les organisations comme l'Alliance de la fonction publique, qui est un grand syndicat. Je crois que, pour nous, il est relativement facile de négocier des mesures sur le plan de la formation.

Le président: D'après la position des syndicats, je suppose que les recommandations du Livre blanc ne seront pas appliquées avant longtemps?

M. Myers: Je ne voudrais pas vous induire en erreur. Je vous ai dit simplement que, d'après mes renseignements et ce que

[Text]

mation and what I am trying to do, where we will be poles apart with the government will be with respect to changes to the Employment Act, which deals with promotions, deployments, appeal rights, redress rights, and the merit system. As for the other changes they propose, such as training, we could not disagree with them, but we would have no influence either. Where we really can have some impact is on the legislative side, on the protections we think our members should have. I think you will find that the unions will hit heavily in the other house at the start of Bill C-26, which might ultimately end up here.

Senator Kinsella: I think it is rather fortuitous that this committee has had a chance to look at the larger picture. Often our discussions have been at the level of theory. One of those principles that came forward so often was what they had called rank and file buy-in. Everybody seemed to want to tell us that that is terribly important. Senior deputy ministers said it was terribly important, and I think even the Auditor General said it was terribly important, as did PIPS. If it is terribly important, a means will have to be found to build that in, including having that as a beacon when the drafters are drafting legislative proposals.

Mr. Myers: I think it is unfortunate that we could not get an agreement with the government to go forward with those changes that we all had agreed to. This has kind of thrown a red flag up and there will be some charging at it.

The Chairman: I want to thank you, gentlemen, for your time this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

j'essaie de faire, nous nous opposerons énergiquement aux changements proposés par le gouvernement au sujet de l'avancement, du déploiement, du droit d'appel, du droit de redressement et du principe du mérite. Quant aux autres changements qu'il propose, notamment en ce qui concerne la formation, nous ne pouvons pas nous y opposer, mais nous n'exerçons aucune influence à cet égard. Nous pouvons exercer une influence du côté législatif en ce qui concerne la protection que nos membres devraient obtenir. Vous constaterez sans doute que les syndicats exerceront de fortes pressions à la Chambre des communes quand elle entreprendra l'examen du projet de loi C-26 qui finira par atterrir ici.

Le sénateur Kinsella: Il est bon que notre comité ait eu l'occasion d'examiner la situation dans son ensemble. Souvent, nos discussions se situent sur le plan purement théorique. On a souvent fait valoir que les propositions devaient être appuyées par la base. Tout le monde semble nous dire que c'est extrêmement important. Les sous-ministres en ont souligné l'importance, le Vérificateur général aussi, de même que l'Institut professionnel. Si c'est tellement important, il faudra trouver un moyen d'obtenir cette adhésion pour qu'elle guide les rédacteurs des propositions législatives.

M. Myers: Il est regrettable que nous n'ayons pas pu nous entendre avec le gouvernement pour appliquer les changements sur lesquels nous étions tous d'accord. Cela a suscité la méfiance et il faut s'attendre à une levée de boucliers.

Le président: Messieurs, je tiens à vous remercier du temps que vous nous avez consacré ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Status of Women Canada:

Ms Kay Stanley, Co-ordinator;
Ms Louise Bergeron de Villiers, Deputy Co-ordinator.

De Condition féminine Canada:

M^{me} Kay Stanley, coordonnatrice;
M^{me} Louise Bergeron de Villiers, vice-coordonnatrice.

From the International Brotherhood of Electrical workers:

Mr. Gary Myers, Chairman, Staff-side of the National Joint Council of the Public Service of Canada and Business Manager, Local 2228, International Brotherhood of Electrical Workers.

De la Fraternité internationale des ouvriers en électricité:

M. Gary Myers, président du Conseil national mixte de la fonction publique du Canada, partie syndicale et Gérant d'affaires, local 2228, Fraternité internationale des ouvriers en électricité.

CAI
YC 13
-N 14



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, March 18, 1992

Issue No. 17

First and only proceeding on:

Bill C-32, "An Act to amend
the Canada Assistance Plan"

INCLUDING:

THE SIXTH REPORT OF THE COMMITTEE ON
BILL C-32

APPEARING:

The Honourable Don Mazankowski, P.C., M.P.,
Deputy Prime Minister and
Minister of Finance

WITNESSES:

(See back cover)

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 18 mars 1992

Fascicule n° 17

Premier et unique fascicule concernant:

Le Projet de loi C-32, «Loi modifiant
le Régime d'assistance publique du Canada»

Y COMPRIS:

LE SIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ SUR
LE PROJET DE LOI C-32

COMPARAÎT:

L'honorable Don Mazankowski, C.P., député
Vice-premier ministre et
Ministre des finances

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Doody	*Murray
Eyton	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Lavoie-Roux	Stewart
Marsden	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule (86(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doody substituted for that of the Honourable Senator Beaulieu (17th March, 1992).

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux added to the list of members (18th March, 1992).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*
L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Doody	*Murray
Eyton	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Lavoie-Roux	Stewart
Marsden	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité

Conformément à l'article 86(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doody substitué à celui de l'honorable sénateur Beaulieu (Le 17 mars 1992).

Le nom de l'honorable sénateur Doody substitué à celui de l'honorable sénateur Beaulieu (Le 18 mars 1992).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Friday, February 28, 1992:

"The Honourable Senate Kelly moved, seconded by the Honourable Senator Rossiter:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon Bill C-32, "An Act to amend the Canada Assistance Plan".

The question being put on the motion, it was agreed."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du vendredi 28 février 1992:

«L'honorable sénateur Kelly propose, appuyé par l'honorable sénateur Rossiter,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier le Projet de loi C-32, «Loi modifiant le Régime d'assistance publique du Canada», et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 18, 1992
(18)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:15 p.m. this day, in Room 257-East Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Doody, Eyton, Kinsella, Lavoie-Roux, Lynch-Staunton, Simard and Stewart. (9)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated February 28, 1992, examine Bill C-32, "An Act to amend the Canada Assistance Plan".

Appearing: The Honourable Don Mazankowski, P.C., M.P., Deputy Prime Minister and Minister of Finance.

Witnesses:

From the Department of Finance:

Mr. Mark Jewett, Assistant Deputy Minister and Counsel to the Department of Finance Law Branch;

Mr. Réal Bouchard, Assistant Director, Social Policy Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

The Minister made opening remarks following which he and the officials answered questions.

The Honourable Senator Doody moved that Bill C-32, "An Act to amend the Canada Assistance Plan" be reported, by the Chair, to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Agreed.

At a later date the Department of Finance will provide written responses to questions asked by the Honourable Senators Eyton and Stewart.

At 7:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 MARS 1992
(18)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 15, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Doody, Eyton, Kinsella, Lavoie-Roux, Lynch-Staunton, Simard et Stewart. (9)

Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 28 février 1992, le Comité étudie le projet de loi C-32, «Loi modifiant le régime d'assistance publique du Canada».

Comparaît: L'honorable Don Mazankowski, C.P., député, vice-premier ministre et ministre des Finances.

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. Mark Jewett, sous-ministre adjoint et conseiller juridique auprès du ministère des Finances, Direction juridique;

M. Réal Bouchard, directeur adjoint, Division de la politique sociale, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Le ministre fait un exposé liminaire puis répond, aux questions avec l'aide des fonctionnaires de son ministère.

L'honorable sénateur Doody propose que le projet de loi C-32, «Loi modifiant le Régime d'assistance publique du Canada» soit reporté par le président au Sénat sans amendement.

La question mise aux voix est adoptée.

À une date ultérieure, le ministère des Finances répondra par écrit aux questions posées par les honorables sénateurs Eyton et Stewart.

À 19 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, March 19, 1992

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SIXTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-32, "An Act to amend the Canada Assistance Plan", has, in obedience to the Order of Reference of Friday, February 28, 1992, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 19 mars 1992

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-32, «Loi modifiant le Régime d'assistance publique du Canada», a, conformément à l'ordre de renvoi du vendredi 28 février 1992, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectivement soumis,

Le vice-président

ROCH BOLDUC

Deputy Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 18, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-32, to amend the Canada Assistance Plan, met this day at 6.15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: On February 28 last, the Deputy Leader of the Opposition in the Senate, Senator Molgat, asked, in keeping with Appendix 1 one of the *Rules of the Senate of Canada*, that the three directly affected provinces, Alberta, British Columbia and Ontario, be invited in writing to appear before this committee to express their views on Bill C-32, and that the other provinces be notified because they may have a subsidiary interest in the bill.

After consulting with the Chairman, letters were sent on March 2, 1992 by fax to the directly affected provinces through the Offices of the Premiers, and the other provinces were also contacted by fax. There have been no replies.

A copy of that correspondence was sent to both Deputy Leaders in the Senate, to the office of the Legislative Assistant, to the Minister of State (Finance) and to our Deputy Chairman, Senator Bolduc and to me.

Tonight is the first meeting of the committee to examine Bill C-32, an Act to amend the Canada Assistance Plan. I might add that this bill was graced with a royal recommendation at first reading in the other place.

This evening we have the pleasure to have with us the Hon. Don Mazankowski, Deputy Prime Minister and Minister of Finance. He is accompanied by officials from the Department of Finance, whom I will ask the minister to introduce. The floor is yours, Mr. Minister.

Hon. Don Mazankowski, Deputy Prime Minister and Minister of Finance: Thank you, Mr. Chairman. I am accompanied by Mr. Réal Bouchard and Mr. Mark Jewett who can provide any technical information that honourable senators may require. I thank you for the opportunity to be here.

Bill C-32 provides for the continuation of the 5 per cent ceiling on growth in federal contributions under the Canada Assistance Plan. It applies to those provinces which do not receive equalization payments, the equalization provinces being all of those excepting British Columbia, Alberta and Ontario.

The 1990 budget introduced the 5 per cent ceiling on the Canada Assistance Plan and applied it to those provinces for 1990-91 and 1991-92. This legislation extends the ceiling to 1994-95.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 18 mars 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, saisi du projet de loi C-32, Loi modifiant le Régime d'assistance publique du Canada, se réunit ce jour à 18 h 15 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Le 28 février dernier, le leader adjoint de l'opposition au Sénat, le sénateur Molgat, invoquant l'annexe 1 du *Règlement du Sénat du Canada*, a demandé que les trois provinces directement concernées, l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, soient invitées par écrit à comparaître devant notre comité afin d'exprimer leurs vues sur le projet de loi C-32, et que les autres provinces soient notifiées en raison de l'intérêt subsidiaire qu'elles peuvent porter au projet de loi.

Des lettres, agréées par le président, furent envoyées le 2 mars 1992 par fax aux provinces directement concernées, à l'attention des cabinets des premiers ministres respectifs, et les autres provinces furent également contactées par fax. Nous n'avons reçu aucune réponse.

Une copie de cette correspondance a été transmise aux deux leaders adjoints au Sénat, au bureau de l'adjoint à la législation, au ministre d'État (Finances) et à notre vice-président, le sénateur Bolduc, ainsi qu'à moi-même.

Nous tenons ce soir notre première séance sur le projet de loi C-32, Loi modifiant le Régime d'assistance publique du Canada. J'ajoute que ce projet de loi a reçu une recommandation royale, en première lecture, à l'autre endroit.

Nous avons le plaisir de recevoir ce soir l'honorable Don Mazankowski, vice-premier ministre et ministre des Finances. Il est accompagné de fonctionnaires du ministère des Finances que je vais lui demander de nous présenter. Vous avez la parole, monsieur le ministre.

L'honorable Don Mazankowski, vice-premier ministre et ministre des Finances: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis accompagné de M. Réal Bouchard et de M. Mark Jewett qui peuvent donner tous les renseignements techniques dont les honorables sénateurs pourront avoir besoin. Je vous remercie de votre invitation.

Le projet de loi C-32 porte sur le maintien du plafonnement à 5 p. 100 de la croissance des contributions fédérales au Régime d'assistance publique du Canada. Il s'applique à celles des provinces qui ne touchent pas de paiements de péréquation, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario.

Le plafonnement à 5 p. 100 de hausse du Régime d'assistance publique du Canada a été introduit par le budget de 1990 et a été appliqué à ces provinces lors des exercices 1990-1991 et 1991-1992. Le projet de loi à l'étude prolonge ce plafonnement jusqu'en 1994-1995.

[Text]

It is being extended because of the ongoing continuing fiscal pressure that we face. In dealing with these issues, it is important to strike a balance between the containment of the deficit and the need to address the burden of debt while at the same time providing resources to meet our social needs.

Honourable senators know very well the deficit and debt problems that we face and they are indeed a major threat to our social and economic well-being. Left unchecked, the continuing increase in deficits and the continuing burden of the debt can, I believe, threaten the sustainable economic growth and the ability of governments to help Canadians in need and to provide the social safety net that we have all been accustomed to living with.

As well, it is important to address this structural problem from the standpoint of providing an environment that will enhance our competitiveness and improve the investment climate. That is critical to the creation and maintenance of long-term jobs and sustainable prosperity.

The goals of fiscal consolidation and inflation control are key to the reduction of interest rates, and low interest rates on a sustained basis is key to sustainable growth with price stability. Our goal is to try to get back on track in reducing the deficit, and deficit reduction is a threshold step in getting the debt under control and on to a downward path. That is what we continued to follow in the budget that I introduced. As we all know, deficit-reduction requires spending restraint because the mood of the people of Canada is such that they would not take kindly to further increases in taxes.

Federal transfers, that is transfers in the form of cash and tax points to the provinces, is a large amount of money and it is growing. Transfers grew at the rate of 5.4 per cent annually from 1984-85 to 1991-92. I point out that is much higher than the federal program spending average over that period of time which was 3.9 per cent.

In 1984-85, the total transfers to the provinces through cash and tax transfers was \$25.6 billion. This coming fiscal year it will reach \$38.9 billion. That is more than a 50 per cent increase. In the budget I outlined for 1991-92 the transfers to the provinces, again cash and tax transfers, would be \$37 billion, \$38.9 billion for 1992-93 and \$40.2 billion for 1993-94.

Even with the expenditure control plan in place, the growth in federal transfers to provinces over the 1991-92 to 1995-96 period will exceed projected growth in federal programs. It is such a large amount of money and it grows. We cannot ignore the transfers, given the level of spending and the historical rate of growth, when we look at how we might deal with the deficit.

[Traduction]

La raison en sont les contraintes financières qui continuent peser sur nous. Pour y faire face, il convient de trouver un juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de limiter le déficit budgétaire et le fardeau de la dette et, d'autre part, celle de dégager les ressources nécessaires à la satisfaction de nos besoins sociaux.

Les honorables sénateurs connaissent bien les problèmes que représentent le déficit et l'endettement public, qui menacent gravement notre bien-être social et économique. Si on ne le bride pas, le gonflement du déficit budgétaire et du fardeau de la dette peut, à mon sens, interdire une croissance économique durable et nuire à la capacité des pouvoirs publics d'aider les Canadiens nécessiteux et d'assurer le filet de sécurité sociale auquel nous sommes accoutumés.

Par ailleurs, il importe de s'attaquer à ce problème structurel de façon à créer un climat économique propice à l'amélioration de notre compétitivité et à l'investissement. C'est essentiel si l'on veut créer et préserver à long terme l'emploi et la prospérité.

La maîtrise de nos finances et de l'inflation sont la clé de la réduction durable des taux d'intérêt, laquelle conditionne elle-même une croissance soutenue dans la stabilité des prix. Notre objectif est de retrouver le chemin de la réduction du déficit, étape indispensable si l'on veut maîtriser et commencer à éponger la dette. C'est dans cette perspective que s'inscrit le budget que j'ai présenté. Comme nous le savons tous, la réduction du déficit suppose la modération des dépenses car les Canadiens ne sont en aucun cas d'humeur, aujourd'hui, à accepter de nouvelles hausses d'impôt.

Les transferts fédéraux, c'est-à-dire les transferts sous forme d'espèces et de points fiscaux aux provinces, représentent une grosse somme, qui va croissant. Les transferts ont grimpé au rythme de 5,4 p. 100 par an de 1984-1985 à 1991-1992. Je vous fais remarquer que c'est là un rythme de hausse supérieur à la croissance moyenne des dépenses de programme fédérales sur cette même période, soit 3,9 p. 100.

En 1984-1985, les transferts fiscaux et en espèces du gouvernement fédéral aux provinces ont totalisé 25,6 milliards de dollars. Cette année, ils vont atteindre 38,9 milliards de dollars. Cela représente une augmentation de plus de 50 p. 100. Dans le budget, j'ai indiqué que les transferts aux provinces—paiements en espèces et points fiscaux—se chiffraient à 37 milliards de dollars pour l'exercice 1991-1992, 38,9 milliards de dollars pour 1992-1993 et 40,2 milliards pour 1993-1994.

Même avec notre plan de contrôle des dépenses, la croissance des transferts aux provinces sur les périodes 1991-1992 à 1995-1996 dépassera la hausse projetée des dépenses de programme fédérales. C'est une masse d'argent énorme et qui ne cesse d'augmenter. Nous ne pouvons ignorer les transferts, étant donné le niveau de cette dépense et son rythme de croissance par le passé, lorsque nous recherchons les moyens d'amoindrir le déficit.

[Text]

Turning to CAP, the Canada Assistance Plan, federal contributions grew at a rate of 7.5 per cent annually from 1984-85 to 1991-92. That is from \$4 billion to more than \$6.6 billion. That represents an overall increase of 75 per cent.

In some provinces, and particularly in this case the have provinces, for example Ontario, in the five years prior to 1990-91, the expenditures under CAP grew at an average of 15.7 per cent per year; that is, from 1985-86 to 1989-90 the province of Ontario expenditures under CAP grew at a rate of 15.7 per cent per year. I remind you that that was during a period where Ontario enjoyed one of the best growth rates in post-war years.

Under this constraint that has been put in, CAP will still continue to grow from \$6.6 billion in 1991-92 to more than \$7.6 billion in 1994-95. That is a growth rate annualized of 7.8 per cent. Obviously with the have provinces being contained at 5 per cent, the others are growing at the rate of demand. It averages out to an annualized increase of 7.8 per cent. That is at a time when our program expenditures will be contained at a rate of about 3 per cent per annum. In order to contain that rate of growth at 3 per cent with a growth rate of 7.8 per cent in CAP, it means that an average of 3 per cent spending has to be cut in other areas in a disproportionate way. That is what makes the job of being Minister of Finance such a challenge.

The assistance provided under CAP by the federal government will continue to grow in every province. For the seven provinces receiving equalization payments, there are no growth ceilings on federal contributions and so they grow at the rate of demand. We will continue to match the eligible spending on social assistance in these provinces on a dollar-for-dollar basis. For the three affected provinces, CAP contributions will also continue to grow but at a lower rate of 5 per cent annually.

Again, I make the point that the ceiling on growth in CAP contributions to these provinces is higher than the projected growth rate of federal government program expenditures, which we intend to cap at 3 per cent.

In conclusion, Mr. Chairman and senators, this is one of those measures that is difficult to undertake, but nevertheless necessary to help us in breaking that \$30 billion threshold that we have been on. The budget that I brought in brings the deficit down from \$31.4 billion to \$27.5 billion in 1992-93 and a further decline of \$5 billion to \$22.5 billion in 1993-94.

It is critical, in my view, that we do these things at this particular time and particularly over the next two years which will be very critical in getting us off the treadmill that we have been on.

The bill imposes a certain degree of discipline on the provinces. I guess it is fair to say that we are not asking the have provinces to do any more than we are doing at the federal government. This is not an off-loading or a burden shift. It is a matter of responsible fiscal management and taking steps to

[Traduction]

Passant maintenant au RAPC, le Régime d'assistance publique du Canada, la contribution fédérale a augmenté au rythme annuel de 7,5 p. 100 entre 1984-1985 et 1991-1992. Son montant est ainsi passé de 4 milliards de dollars à plus de 6,6 milliards, soit une hausse globale de 75 p. 100. Dans certaines provinces, et particulièrement les provinces riches en l'occurrence, telles que l'Ontario, dans les cinq années précédant l'exercice 1990-1991, les dépenses au titre du RAPC ont grimpé en moyenne de 15,7 p. 100. J'entends par là que, de 1985-1986 à 1989-1990, les dépenses de l'Ontario au titre du RAPC ont augmenté de 15,7 p. 100 par an. Je vous rappelle que, dans le même temps, l'Ontario a connu l'un des meilleurs taux de croissance économique depuis la guerre.

En dépit de ce plafonnement, les dépenses du RAPC continueront à grimper, pour passer de 6,6 milliards de dollars en 1991-1992 à plus de 7,6 milliards de dollars en 1994-1995, soit un rythme annuel moyen de 7,8 p. 100. À l'évidence, les provinces riches étant plafonnées à 5 p. 100, les autres suivront le rythme de la demande, ce qui donnera une hausse annuelle moyenne de 7,8 p. 100, et cela à un moment où nos dépenses de programme seront contenues à un rythme d'environ 3 p. 100 par an. Pour maintenir ce taux de hausse à 3 p. 100, face à un taux de croissance de 7,8 p. 100 du RAPC, il faudra économiser l'équivalent de 3 p. 100 sur d'autres postes budgétaires, en les amputant de façon disproportionnée. C'est ce qui rend le travail du ministre des Finances si stimulant.

L'aide apportée par le gouvernement fédéral au titre du RAPC continuera à augmenter dans toutes les provinces. Dans le cas des sept provinces ne recevant pas de paiements de péréquation, il n'y a pas de plafonnement des contributions fédérales, si bien que celles-ci continueront de croître suivant le rythme de la demande. Nous continuerons à verser notre contrepartie des dépenses admissibles d'aide sociale de ces provinces, dollar pour dollar. En ce qui concerne les trois provinces concernées, les contributions continueront à croître également, mais au rythme inférieur de 5 p. 100 par an.

Encore une fois, je fais ressortir que le plafond imposé aux contributions du RAPC à ces provinces est supérieur au taux de croissance projeté des dépenses de programme fédérales, que nous avons l'intention de limiter à 3 p. 100.

En conclusion, monsieur le président et honorables sénateurs, c'est là l'une des mesures qu'il est douloureux de prendre, mais qui est néanmoins nécessaire si nous voulons passer en dessous du seuil de 30 milliards de dollars de déficit budgétaire. Le budget que j'ai déposé le ramène de 31,4 à 27,5 milliards de dollars en 1992-1993, avec une autre réduction de 5 milliards en 1993-1994 pour le faire tomber à 22,5 milliards de dollars.

Il est vital, à mon sens, que nous fassions ces choses aujourd'hui, et particulièrement au cours des deux prochaines années, qui seront une période critique si nous voulons jamais sortir du cercle infernal dans lequel nous sommes lancés.

Le projet de loi impose une certaine discipline aux provinces. Je pense pouvoir dire que nous ne demandons pas aux provinces riches de faire quoi que ce soit de plus que ce que nous faisons au niveau fédéral. Il ne s'agit pas pour nous de nous décharger du fardeau sur les épaules des provinces. C'est

[Text]

live within our means, while at the same time ensuring that those most in need are fully protected.

Bill C-32 does help us achieve that degree of fiscal stability while at the same time providing sufficient growth to meet the social needs. We need that balance to ensure that we provide a climate of growth and prosperity for the future, while at the same time ensuring that those less fortunate who require the aid of social assistance will in fact have that social safety net in place. Obviously the best way to ensure that is to have an economy that provides growth, jobs and the generation of wealth. I am one who believes that good social policy makes good economic policy and good economic policy is fundamental in having an adequate social safety net.

It is with that spirit, Mr. Chairman, that I appear before you and hope that you will understand the situation and the background to this legislation.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I have on my list Senator Stewart.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I am sure all members of the committee appreciate the candid statement made by Mr. Mazankowski. I have some questions, none of them very difficult. Under the existing legislation and under the bill there will be a 5 per cent ceiling on so-called have provinces. Perhaps not now, but before we finish our work on this bill, could we be provided with figures showing what have been the increases in each of the other provinces over, let's say, five years and what is anticipated? You obviously have a figure because you will be sharing in that cost. I do not expect that information now. It is probably more convenient to be given to us on paper than in oral testimony. If there is something that could be said now that could whet our appetites that would be good.

Mr. Mazankowski: I have some figures for you here if you want to be specific. I have them all and I could provide it in written form to you at a later date. Do you want to look at Ontario, for example, in aggregate amounts or in percentage amounts.

Senator Stewart: I was really talking about the other provinces.

Mr. Mazankowski: Which one would you like for the example?

Senator Stewart: Let's take Nova Scotia.

Mr. Mazankowski: Let's take Nova Scotia. How far do you want me to go back? Five years? Let's go back to 1985-86. In 1985-86 Nova Scotia received \$104.5 million. In 1986-87, it was \$124.4 million; in 1987-88, it was \$128.2 million; in 1988-89, it was \$152.9 million; in 1989-90, it was \$166.4 million; in 1990-91, it was \$200 million.

Senator Eyton: Excuse me, minister. All the numbers are wonderful, but they are hard to deal with. Would you have a number that is an aggregate percentage increase for each of

[Traduction]

affaire de gestion financière responsable, de vivre selon nos moyens, tout en veillant à ce que les plus défavorisés soient pleinement protégés.

Le projet de loi C-32 contribue à instaurer cette mesure de stabilité financière tout en laissant place à une croissance suffisante pour répondre aux besoins sociaux. Nous avons besoin de cet équilibre afin d'établir un climat propice à la croissance et à la prospérité futures, tout en préservant le filet de sécurité sociale à l'intention des moins privilégiés qui ont besoin d'aide. À l'évidence, la meilleure façon d'y parvenir, c'est de forger une économie qui puisse assurer croissance, emploi et production de richesses. Je fais partie de ceux qui croient qu'une bonne politique sociale fait une bonne politique économique et qu'une bonne politique économique est indispensable si l'on veut jouir d'un filet de sécurité sociale adéquat.

C'est dans cet esprit, monsieur le président, que je comparais devant vous, en espérant que vous comprendrez la situation et les motifs qui sous-tendent ce projet de loi.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre. J'ai le sénateur Stewart sur ma liste.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je suis sûr que tous les membres du comité apprécient la franchise de M. Mazankowski. J'ai quelques questions à lui poser, toutes très simples. Aux termes de la loi actuelle et du projet de loi, les provinces qualifiées de «nantes» sont plafonnées à 5 p. 100. Pourriez-vous—peut-être pas immédiatement, mais avant la fin de nos travaux sur ce projet de loi—nous communiquer les chiffres de hausse de chacune des autres provinces au cours des cinq dernières années, mettons, et les projections d'avenir. Vous avez manifestement ces projections, car vous devez payer la moitié du coût. Je ne m'attends pas à ce que vous ayez ces renseignements maintenant. Ce sera sans doute plus commode de les avoir sur papier plutôt qu'oralement. Mais si vous pouviez nous donner quelques indications pour nous aiguïser l'appétit, ce serait bien.

M. Mazankowski: J'ai quelques chiffres ici pour vous, si vous voulez vraiment des détails. Je les ai ici et je pourrais vous les faire parvenir par écrit ultérieurement. Au sujet de l'Ontario, par exemple, voulez-vous les totaux en valeur absolue ou en pourcentage?

Le sénateur Stewart: Je pensais surtout aux autres provinces.

M. Mazankowski: Laquelle, par exemple?

Le sénateur Stewart: Prenons la Nouvelle-Écosse.

M. Mazankowski: Prenons donc la Nouvelle-Écosse. Jusqu'à quand voulez-vous que je remonte en arrière? Cinq ans? Remontons jusqu'à 1985-1986. Cette année-là, la Nouvelle-Écosse a touché 104,5 millions de dollars. En 1986-1987, c'était 124,4 millions; en 1987-1988, c'était 128,2 millions de dollars; en 1988-1989, le chiffre était de 152,9 millions de dollars; en 1989-1990, il était de 166,4 millions de dollars et en 1990-1991 de 200 millions de dollars.

Le sénateur Eyton: Excusez-moi, monsieur le ministre. Tous ces chiffres sont bien jolis, mais ils sont difficiles à assimiler. Auriez-vous les chiffres d'augmentation en pourcentage pour

[Text]

the provinces? It seems to me that that would give us the feel of what has happened overall and wrap it together and we can write it down and understand.

Mr. Mazankowski: I can get that for you. For Nova Scotia, I do not have the figures here going back to 1984-85. From 1991-92 to 1992-93 and onward it looks like about a 6.7 per cent increase for Nova Scotia.

Senator Stewart: You could give us the other figures and we could work out the percentage.

Mr. Mazankowski: New Brunswick is 6.9; Quebec is 8.2. I do not have the figures going back to 1984-85.

For Nova Scotia in 1988-89 there was a 19.3 increase over the previous year. In 1989-90 there was an increase of 8.8 per cent over 1988-89. Then in 1991 there was a 20.2 per cent increase over the previous year. It varies quite substantially. In 1991-92 there was a 7.8 per cent increase; in 1992-93 it was 6.7 per cent. In Ontario, for example, in 1989-90, the CAP payments went up by 28.3 per cent over the previous year. In some of the so-called have provinces that are subjected to the 5 per cent cap, for example B.C., we are not spending. The rate of annualized increase in CAP was not 5 per cent. In 1987-88, it was 3.3 per cent; in 1988-89, it was 1.6 per cent; in 1989-90, it was 4.2 per cent. So really the 5 per cent cap was higher than their historical average at least in those three or four years.

I can lay that all out for you. It is all public knowledge and we would be glad to share that with you.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I would like to ask this question: Should we assume that the minister thinks that the governments in the provinces where the increase would be more than 5 per cent—I put it that way because the minister said it apparently would not have been 5 per cent in the case of British Columbia—could raise the extra money, of which they would be deprived by this bill, either by increased taxation or by increased borrowing in an amount sufficient to meet the genuine demand under the program?

Mr. Mazankowski: That is a very good question and a very important question. It all depends how one describes "genuine demand." In this fiscal year that we are in now, 1991-92, our revenues under personal income and corporate income tax will be down by over \$5 billion as compared to what we projected in the February 1991 budget, and will probably be down by \$7 billion in 1992-93, again as compared. We are all under certain constraints. The federal government has two choices, either to tax more or to run the deficit up. We have sensed that Canadians are not in a very good mood to accept either of those, so it is a matter of trying to get more value out of the resources we have and the dollars we have to spend and to try to reduce spending.

[Traduction]

chacune des provinces? Il me semble que cela nous donnerait une meilleure idée de l'évolution d'ensemble et nous permettrait de mieux suivre.

M. Mazankowski: Je peux vous trouver cela. Je n'ai pas les chiffres pour la Nouvelle-Écosse jusqu'en 1984-1985. À partir de 1991-1992, nous nous attendons à une hausse de 6,7 p. 100 pour la Nouvelle-Écosse.

Le sénateur Stewart: Vous pourriez nous donner les autres chiffres et nous pourrions calculer le pourcentage nous-mêmes?

M. Mazankowski: Pour le Nouveau-Brunswick c'est 6,9 pour le Québec 8,2. Mes chiffres ne remontent pas jusqu'en 1984-1985.

Pour la Nouvelle-Écosse, en 1988-1989, il y a eu une augmentation de 19,3 p. 100 par rapport à l'année précédente. En 1989-1990, c'était 8,8 p. 100. Puis, en 1991, il s'est produit une hausse de 20,2 p. 100 par rapport à l'année précédente. Les pourcentages varient très sensiblement. En 1991-1992, l'augmentation a été de 7,8 p. 100, en 1992-1993 elle sera de 6,7 p. 100. En Ontario, par exemple, en 1989-1990, les paiements au titre du RAP ont fait un bond de 28,3 p. 100 par rapport à l'année précédente. Dans certaines des provinces qualifiées de riches qui sont soumises au plafond de 5 p. 100, par exemple la Colombie-Britannique, la hausse est très faible. L'augmentation annuelle moyenne y a été inférieure à 5 p. 100. En 1987-1988, elle était de 3,3 p. 100; en 1988-1989, de 1,6 p. 100; en 1989-1990, de 4,2 p. 100. Donc, en réalité, le plafond de 5 p. 100 y était supérieur à la moyenne historique, du moins des trois ou quatre dernières années.

Je peux vous donner tous ces chiffres noir sur blanc. Ils n'ont absolument rien de confidentiel et nous nous ferons un plaisir de vous les communiquer.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'aimerais demander ceci: Le ministre considère-t-il que les gouvernements des provinces «nantes» où la hausse serait supérieure à 5 p. 100 - je formule la question ainsi parce que le ministre dit qu'apparemment elle aurait été inférieure à 5 p. 100 en Colombie-Britannique—que les gouvernements de ces provinces, dis-je, pourront trouver la différence par eux-mêmes, c'est-à-dire le montant dont le projet de loi les privera, soit en relevant leurs impôts soit en empruntant un montant suffisant pour répondre aux besoins véritables du programme?

M. Mazankowski: Excellente question, et très importante. Tout dépend de ce que l'on entend par «besoins véritables». Au cours de l'exercice actuel, 1991-1992, nos recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés seront inférieures de 5 milliards de dollars à ce que nous avons prévu dans le budget de février 1991 et seront probablement encore inférieures de 7 millions de dollars aux prévisions en 1992-1993. Nous subissons tous certaines contraintes. Le gouvernement fédéral n'a que le choix entre imposer davantage les contribuables ou laisser s'envoler le déficit. Nous avons le sentiment que les Canadiens ne sont d'humeur à accepter aucune des deux options, si bien que nous sommes réduits à faire le meilleur usage possible des ressources dont nous disposons et d'essayer de comprimer les dépenses.

[Text]

We have been trying to contain programming expenditures since we have been in office. Program expenditures were growing at the rate of 14 per cent per year prior to our coming into office. We have held it down to an average of 3.9 per cent per year and we want to get it down to 3 per cent over the next five-year term.

Senator Stewart: Mr. Chairman, we understand that.

Mr. Mazankowski: All I am saying is that we are asking the provinces to discipline themselves in the same manner as we have had to discipline ourselves through fiscal consolidation and through essentially the containment of expenditures.

Senator Stewart: The implication of the answer—and I do not want to put words in the minister's mouth and he will correct me if I have it wrong—is that there is a considerable flexibility, elasticity, in the demand; some of it is more genuine than others and that may vary from province to province.

Mr. Mazankowski: Indeed it does.

Senator Stewart: But the implication is that where there is genuine demand, the provincial government could do what the Minister of Finance in Ottawa does not want to do; in other words, increase taxes or increase borrowing which in the overall macro-economic picture might have much the same impact upon the general Canadian scene as if the minister were doing it himself.

Mr. Mazankowski: Yes, except that there is one difference and that is that the federal government's debt to GDP ratio is in the order of 60 per cent. The amount of money that the federal government is spending in terms of debt servicing costs is really stretched. If we do not get that reversed, then we will have fewer dollars to provide to spend on behalf of Canadians both in job creation efforts and economic stimulation. We will have fewer dollars rather than more dollars. Expenditure of money on debt servicing costs is not very productive. We are at this critical stage and this is why we have to break the monkey's back in the next couple of years to manage this situation.

Senator Stewart: Am I not correct in thinking that taking into account the transfers by the Government of Canada to the provincial governments and to persons, together with all other federal expenditures, the increase year over year for the last 20 years here in Ottawa has been far smaller than the total expenditures, taking into account transfers to local governments and to hospitals of the several provincial governments?

I know the minister is very concerned about the deficit and the debt. Has the problem of demand for borrowing and for tax money not been increased over the last 20 years far more by provincial governments than by the Government of Canada?

I have in mind the tables that are reproduced in a recent study done for the Economic Council of Canada on the economic implications of division of powers. It was done by a Robin Boadway, the Sir Edward Peacock Professor of Economics at Queen's University in Kingston. He is one of Canada's foremost experts in the area of public finance and he

[Traduction]

Nous cherchons à contenir les dépenses de programme depuis notre arrivée au pouvoir. Auparavant, elles croissaient au rythme annuel de 14 p. 100. Nous les avons maintenues en moyenne à 3,9 p. 100 par an et nous voulons ramener ce chiffre à 3 p. 100 au cours des cinq prochaines années.

Le sénateur Stewart: Nous comprenons cela, monsieur le président.

M. Mazankowski: Tout ce que je dis, c'est que nous demandons aux provinces de se discipliner, comme nous avons dû le faire nous-mêmes, par la rigueur financière et l'endiguement des dépenses.

Le sénateur Stewart: Je déduis de la réponse—mais je ne veux pas faire dire au ministre ce qu'il n'a pas dit et il rectifiera si je me trompe—que la demande manifeste une élasticité considérable; elle ne correspond pas toujours à un besoin véritable et cela peut varier de province à province.

M. Mazankowski: Effectivement.

Le sénateur Stewart: Mais cela laisse entendre que, là où un besoin véritable existe, le gouvernement provincial pourrait faire ce que le ministre des Finances à Ottawa ne veut pas faire, à savoir alourdir la fiscalité ou recourir à l'emprunt, ce qui au plan macro-économique pourrait exercer à peu près le même impact sur la conjoncture canadienne que si le ministre le faisait lui-même.

M. Mazankowski: Oui, à une différence près, c'est que le ratio de la dette fédérale au PIB est de l'ordre de 60 p. 100. Le montant que le gouvernement fédéral consacre au service de la dette est arrivé à la limite extrême. Si nous n'inversons pas cette tendance, nous aurons moins d'argent à dépenser pour les Canadiens, tant au niveau de la création d'emplois que de la relance économique. Nous aurons moins de disponibilités au lieu de plus. Les dépenses consacrées au service de la dette ne sont pas très productives. Nous en sommes arrivés à un stade critique et c'est pourquoi nous devons vraiment mettre les bouchées doubles au cours des quelques années à venir pour gérer cette situation.

Le sénateur Stewart: N'est-il pas vrai que si l'on regarde les transferts du gouvernement fédéral aux provinces et aux personnes, jointe à toutes les autres dépenses fédérales, la hausse annuelle au cours des 20 dernières années, ici à Ottawa, a été bien inférieure aux dépenses totales, si l'on tient compte des transferts aux gouvernements locaux et aux hôpitaux de bon nombre de gouvernements provinciaux?

Je sais que le ministre s'inquiète beaucoup du déficit et de l'endettement. Est-ce que la demande totale de crédits et d'impôts au cours des 20 dernières années n'a pas été alimentée beaucoup plus par les provinces que par le gouvernement fédéral?

Je pense notamment aux tableaux que l'on trouve dans une étude récente effectuée pour le Conseil économique du Canada sur les répercussions économiques de la répartition des pouvoirs. Elle a été menée par Robin Boadway, professeur d'économie, un mandarin de l'Université Queen's, à Kingston. Il est un des plus éminents experts canadiens du domaine des finances publiques et il intervient fréquemment dans le débat actuel

[Text]

is a frequent participant in the contemporary academic debate on the economic aspects of constitutional change in Canada.

Mr. Mazankowski: I am not sure that I got the thrust of your question. I think you were implying that provinces were spending more on these human needs than the federal government.

Senator Stewart: No. I appreciate your concern for the deficit and the debt. I look at certain figures and I get the clear impression that insofar as government borrowing in general in Canada is concerned, the provincial governments are—if I may use the term—far more guilty than the Government of Canada?

The Chairman: All together? There are ten of them.

Senator Stewart: Yes, all together. The increase in expenditures at the provincial level over the 20-year period has been far, far greater than the increase here in Ottawa.

Mr. Mazankowski: Except that it does not show up in their debt servicing costs as a percentage of their revenue. For example, Ontario spends about 11.5 cents of its dollar to service the debt; Alberta, 9.3 cents; British Columbia, 4.2 cents. We are at 35 cents or 36 cents, bringing it down to 30 cents and down to 20 cents.

Senator Stewart: Those are the have provinces you cited.

Mr. Mazankowski: That's right. I think the average is under 10. The point that you are making is a very valid one. The federal government ran a \$30 billion-\$31 billion deficit in this particular year. If the deficits of the provinces are combined, it is probably in excess of \$50 billion.

Senator Stewart: Moving to another question, Mr. Chairman because I know other senators want to get in on this, I believe you said that the increase of transfers to the provincial governments over a certain time period—and I did not catch the time period—was approximately 5.4 per cent annually?

Mr. Mazankowski: That's right.

Senator Stewart: What was the time period?

Mr. Mazankowski: That was from 1984-85 to 1991-92.

Senator Stewart: Perhaps preferably not now, but could you give us the breakdown of that for each province, first in cash transfers and then the amount of tax point yield?

Mr. Mazankowski: We can certainly give you that.

Senator Stewart: That would be helpful.

One of the problems of shared-cost programs over the years has been the one that the Auditor General sometimes talks about, auditing, the validity of the demand. How do you explain the great increases in the demand for CAP, let us say in the case of Nova Scotia for which you have already put some figures on the record? We have noticed quite remarkable changes from one year to another.

Mr. Mazankowski: That is a very good question. I am not sure whether any of my colleagues can take a stab at that. We have a formula to follow. One thing about this business is that

[Traduction]

sur les aspects économiques théoriques du renouvellement de la Constitution du Canada.

M. Mazankowski: Je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi votre question. Donniez-vous à entendre que les provinces consacrent davantage de ressources à ces besoins sociaux que le gouvernement fédéral?

Le sénateur Stewart: Non. Je comprends votre inquiétude face au déficit et à l'endettement. Je regarde certains chiffres et j'en retire la nette impression que, pour ce qui est des emprunts publics en général, au Canada, les gouvernements provinciaux sont—passez-moi l'expression—beaucoup plus coupables que le gouvernement du Canada?

Le président: Au total? Il y en a dix.

Le sénateur Stewart: Oui, à elles toutes. La hausse des dépenses au niveau provincial, au cours des 20 dernières années, a été beaucoup plus rapide qu'ici à Ottawa.

M. Mazankowski: Sauf que cela ne se retrouve pas dans leur ratio du service de la dette en pourcentage de leurs recettes. Par exemple, l'Ontario dépense 11,5 cents par dollar de recettes pour servir sa dette; en Alberta, c'est 9,3 cents, en Colombie-Britannique, 4,2 cents. Nous en sommes à 35 ou 36 cents, et cherchons à ramener le taux à 30 cents, puis à 20 cents.

Le sénateur Stewart: Ce sont les provinces riches que vous avez citées.

M. Mazankowski: C'est juste. Je pense que la moyenne est inférieure à 10. Mais votre remarque est très pertinente. Le gouvernement fédéral a accumulé un déficit de 30 à 31 milliards de dollars cette année. Si l'on combine les déficits provinciaux, le total dépasse probablement 50 milliards de dollars.

Le sénateur Stewart: Pour passer à une autre question, monsieur le président—et je sais que d'autres sénateurs veulent aussi en poservous avez bien dit que la hausse des transferts aux gouvernements provinciaux sur une certaine période, et je n'ai pas saisi de quelle période il s'agit, était d'environ 5,4 p. 100 par an?

M. Mazankowski: C'est juste.

Le sénateur Stewart: Quelle était la période?

M. Mazankowski: De 1984-1985 à 1991-1992.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous donner, de préférence ultérieurement, une ventilation de ce chiffre par province, d'abord les transferts en espèces puis les transferts de points fiscaux?

M. Mazankowski: Certainement.

Le sénateur Stewart: Cela nous serait utile.

L'un des problèmes que nous posent au fil des ans les programmes à frais partagés est celui soulevé de temps à autre par le Vérificateur général, à savoir la vérification, la validité de la demande. Comment expliquez-vous les fortes augmentations de la demande de prestations du RAPC, mettons en Nouvelle-Écosse pour laquelle vous avez déjà donné quelques chiffres? Il y a là des changements considérables d'une année sur l'autre.

M. Mazankowski: C'est une excellente question. Je ne sais pas si mes collègues ont des éléments de réponse. Nous avons une formule à suivre. L'un des problèmes c'est que les données

[Text]

the data is constantly being changed. The one good feature of it is that everyone understands that the data changes from time to time and we expect these ups and downs. You remember the outcry of the Atlantic provinces, in particular the province of New Brunswick, when the equalization payments were reduced downward as a result of some later data that came in. We constantly try to improve that.

As a matter of fact, when I announced the enrichment of the equalization program, we took some very important steps to improve the data base on which the fundamental equalization is provided. Perhaps Mr. Bouchard can respond to that as well.

Mr. Réal Bouchard, Assistant Director, Social Policy Division, Federal Provincial Relations Division, Federal Provincial Relations and Social Policy Branch: I could simply add that it is very difficult to know the exact reasons for the rates of growth in social assistance expenditures in each province. Generally, it is related to whether a province is facing economic hard times, whether the case load is increasing, and whether some changes to the benefit structure are being made, enrichments and so on.

In the case of Nova Scotia for the past years, to partly answer the question you have asked, on average between 1984-85 and 1990-91 it was 10.3 per cent, which is higher than the country average of around 7 per cent.

Senator Stewart: Have you inspected the ups and downs in the rate of demand, let us say comparing New Brunswick and Nova Scotia, Nova Scotia and Newfoundland, to see if there is any pattern? Do New Brunswick and Newfoundland, to take examples, tend to surge ahead in their demand at the same time as Nova Scotia does? If they do, it would suggest that it is something in the over-all economic or social picture.

Mr. Bouchard: In the case of the Atlantic provinces it is particularly difficult because expenditures are quite high for unemployment insurance. In some provinces that can be a factor which can explain, for example, why the rates of growth are not as rapid during a recession, because to some extent unemployment insurance plays that role.

I would like to make a technical point. If you are referring, within a province, to some wide fluctuations from one year to the next, and I do not know whether you were referring to that—

Senator Stewart: Yes.

Mr. Bouchard: —sometimes it can be simply accounting. It is the way the expenditures are being accounted for. If you have access to federal payments to the provinces for a particular year you can see that sometimes there are adjustments in a year and there are delays in claims being submitted by the provinces. That is why the average rate of growth over a number of years is sometimes a better indication of what has happened over a given period of time.

[Traduction]

ne cessent d'être remaniées. Heureusement, tout le monde le sait et l'on s'attend donc à ces fluctuations. Vous vous souvenez de la levée de boucliers dans les provinces atlantiques, en particulier au Nouveau-Brunswick, lorsque les paiements de péréquation ont été révisés à la baisse suite à l'arrivée de quelques données tardives. Nous cherchons constamment à améliorer cela.

D'ailleurs, lorsque j'ai annoncé l'augmentation des crédits consacrés au programme de péréquation, nous avons pris des mesures très importantes pour améliorer la base de données à partir de laquelle on calcule la péréquation fondamentale. Peut-être M. Bouchard pourrait-il ajouter quelque chose?

M. Réal Bouchard, directeur adjoint, Division de la politique sociale, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale: J'ajouterai simplement qu'il est très difficile de saisir les raisons exactes des hausses des dépenses d'aide sociale dans chaque province. Cependant, de façon générale, elles sont liées à la conjoncture économique des provinces individuelles, c'est-à-dire à l'accroissement du nombre d'assistés sociaux et aussi à la modification des barèmes de prestations, des hausses octroyées, etc.

Pour répondre partiellement à votre question, dans le cas de la Nouvelle-Écosse, ces dernières années, la hausse moyenne de 1984-1985 à 1990-1991 a été de 10,3 p. 100, soit plus que la moyenne nationale d'environ 7 p. 100.

Le sénateur Stewart: Avez-vous examiné les pointes et les creux de la demande, en comparant par exemple le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve, pour voir si une tendance se dégage? Est-ce que le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve, pour prendre des exemples, tendent à connaître de fortes hausses de la demande en même temps que la Nouvelle-Écosse?

Si oui, on pourrait en conclure que c'est dû à la situation économique ou sociale d'ensemble.

M. Bouchard: C'est particulièrement difficile à faire dans les provinces atlantiques car les dépenses d'assurance-chômage y sont relativement élevées. Dans certaines provinces, cela peut être un facteur qui peut expliquer pourquoi les rythmes de hausses ne sont pas aussi rapides pendant une récession, parce que dans une certaine mesure l'assurance-chômage joue le rôle d'amortisseur.

J'aimerais apporter une précision technique. Si vous parlez, à l'intérieur d'une même province, de fluctuations très amples d'une année sur l'autre, et je ne sais pas si c'est de cela que vous vouliez parler...

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Bouchard: ... cela peut être dû parfois simplement à la méthode comptable retenue. Ce sont les dépenses que l'on comptabilise. Si vous regardez les versements fédéraux aux provinces pour une année donnée, vous pouvez voir que parfois il y a des ajustements certaines années du fait que les provinces ne présentent pas toujours leurs demandes à temps. C'est pourquoi le rythme moyen de hausse sur plusieurs années est parfois une indication plus fiable de la situation réelle.

[Text]

When one compares those average rates of growth, in the case of the Atlantic provinces, Nova Scotia is perhaps slightly higher than New Brunswick. Newfoundland and Prince Edward Island are about 8 per cent between 1984-85 and 1990-91. Nova Scotia closer to 10 per cent on average, and New Brunswick slightly lower at 5.5 per cent. The reason for those differences among provinces is that there are so many factors. In addition to economic factors, it can also be simply the way the provinces have adjusted their welfare rates each January. So depending on what the provinces have decided to do, there are many possible factors.

Senator Stewart: I have one last and very different kind of question. I understood you to say, Chairman, that this bill was accompanied in the other place by a royal recommendation. What new appropriation is made by this bill? I thought that this was a reduction in appropriation and consequently a royal recommendation would not be required under the terms of the Constitution Act.

Mr. Mazankowski: There are new funds that have to be appropriated for each and every year. There are incremental drawings.

Senator Stewart: Am I not correct in thinking that the money for the CAP is provided on a statutory rather than a Estimates basis?

Mr. Mazankowski: It is on a statutory basis, yes, of course.

Senator Stewart: And without this bill you could continue to make payments, albeit at the higher level, without any new authorization from Parliament. Is that not correct?

Mr. Jewett, Assistant Deputy Minister and Counsel to the Department, Law Branch: If I may try that, I think it is correct, but this is an amendment to this act. It does provide for increases and provides the limitations—

Senator Stewart: Increases, did you say?

Mr. Jewett: This permits the increases. It is not a reduction as such, it is a cap on the Canada Assistance Plan payments and provides for those and provides for an increase up to the limits that are specified in paragraph (b). We can get back to you on your point about the royal recommendation. We are not the ones who make that determination. That is done in the clerk's office.

Mr. Mazankowski: I see the senator's point. He is saying that without this bill you have open-ended demand and you are actually putting a 5 per cent cap on. So we are, in effect, constraining expenditures. While there is a growth rate incorporated in the bill, as a parliamentarian I see the technical point that you are making.

Senator Stewart: We have had testimony, Chairman, as you know, from the people in the Department of Justice that, for greater certainty, where there is any talk about money they

[Traduction]

Si l'on compare ces taux de hausse moyens dans les provinces atlantiques, la Nouvelle-Écosse est peut-être légèrement en avant du Nouveau-Brunswick. Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard sont environ à 8 p. 100 entre 1984-1985 et 1990-1991. La Nouvelle-Écosse est plus proche de 10 p. 100 en moyenne, et le Nouveau-Brunswick un peu en dessous avec 5,5 p. 100. Ces différences entre les provinces tiennent à de nombreux facteurs. En sus des facteurs économiques, cela peut être dû simplement aux ajustements des taux d'aide sociale chaque mois de janvier. Selon ce que les provinces ont décidé de faire, toutes sortes de facteurs peuvent entrer en jeu.

Le sénateur Stewart: J'ai une dernière question, d'ordre tout à fait différent. J'ai cru vous entendre dire, monsieur le président, que ce projet de loi était accompagné à l'autre endroit d'une recommandation royale. À quelle nouvelle affectation de crédits ce projet de loi donne-t-il lieu? Je pensais qu'il s'agissait plutôt d'une réduction de crédits, si bien qu'une recommandation royale ne serait pas requise aux termes de la Loi constitutionnelle.

Mr. Mazankowski: Il faut affecter de nouveaux crédits chaque année. Des hausses interviennent chaque année.

Le sénateur Stewart: Mais n'est-il pas vrai que les crédits du RAP sont prévus par une loi plutôt que par le budget?

Mr. Mazankowski: Oui, ce sont des crédits statutaires, bien entendu.

Le sénateur Stewart: Et en l'absence de ce projet de loi vous pourriez continuer à effectuer les versements, bien qu'au niveau supérieur, sans aucune autorisation nouvelle du Parlement. N'est-ce pas exact?

Mr. Jewett, sous-ministre adjoint et conseiller juridique auprès du ministre des Finances, Direction juridique: Si je puis tenter de répondre, c'est effectivement exact, mais il s'agit ici d'une modification de cette loi. Elle prévoit des augmentations et des limites...

Le sénateur Stewart: Vous avez dit des augmentations?

Mr. Jewett: Le projet de loi autorise les augmentations. Il ne s'agit pas d'une réduction en tant que telle, mais du plafonnement des paiements versés au titre du Régime d'assistance publique du Canada. Le projet de loi prévoit une augmentation jusqu'aux limites énoncées à l'alinéa \$p. 100b(\$p. 100). Nous pourrions vous fournir ultérieurement une réponse à votre question relativement à la recommandation royale. Ce n'est pas nous qui prenons la décision. Cela se fait au bureau du greffier.

Mr. Mazankowski: Je vois à quoi veut en venir le sénateur. Il dit que sans le projet de loi la demande est illimitée et il s'agit ici d'imposer une limite de 5 p. 100. Nous limitons donc, en définitive, les dépenses. Il y a un taux de croissance prévu dans le projet de loi, mais en tant que parlementaire, je comprends la question technique que vous soulevez.

Le sénateur Stewart: Comme vous le savez, monsieur le président, nous avons entendu les porte-parole du ministère de la Justice nous expliquer que dans l'intérêt d'une plus grande cer-

[Text]

put a royal recommendation on it. It has procedural implications, and indeed constitutional implications now, when we talk about appropriation bills having 30 days in the Senate under the proposed new Constitution and so on. That is why some of us want to get good definition in this area.

Mr. Mazankowski: Tell me something, Mr. Chairman. The last time we dealt with this bill, did it have a royal recommendation?

Mr. Jewett: Yes.

Mr. Mazankowski: Well a precedent has been established, senator. We do everything on the basis of precedent here.

The Chairman: They do not take any chance, they just put the royal recommendation on to make sure that it is there, in case.

Senator Doody: So the Senate cannot get at it.

The Chairman: We do not get it on the bill that is presented to the Senate. It is right there in the House on the first reading only, as you know very well.

Senator Doody: I think it is very prudent.

Senator Eyton: Thank you, Minister, for attending here tonight. I do not think any responsible person would object to or argue against the need for deficit reduction or indeed, in today's circumstances, to cap programs, including this program which otherwise is quite open-ended. I have more difficulty defining Ontario and B.C. and Alberta, particularly Ontario these days, as "have" provinces, and I have more difficulty with the implicit—

Senator Stewart: Just drop around the streets of Toronto and see the cars.

Senator Eyton: Maybe that is the test. And I have more difficulty with the implicit assumption that those provinces will continue to be "have" provinces for the three years running out. As I say, we all have some awareness of the situation. I am close to the situation in Ontario.

Out of that concern I have three questions. The first is how valid is it and how do we get to the assumption that Ontario is a "have" province today, and why do we make the same assumption that Ontario will be a "have" province in 1994-95?

Mr. Mazankowski: Senator, there is a provision in the bill that allows for that eventuality to take place. If a province slips into the category of being a "have not" province during the period of time that this bill applies, then it would qualify for equalization and, as such, become a "have not" province. That is taken into account in clause 1 subsection 5.1 (a) (i) and (ii).

[Traduction]

titute, lorsqu'il est question d'argent, la proposition est toujours assortie d'une recommandation royale. Si les projets de réforme constitutionnelle sont adoptés, le Sénat disposera de 30 jours pour examiner les projets de loi de crédits, ce qui aura des conséquences constitutionnelles et des ramifications au niveau de la procédure. Voilà pourquoi certains d'entre nous tiennent à ce que les définitions dans ce domaine soient bonnes.

M. Mazankowski: Dites-moi quelque chose, monsieur le président. La dernière fois que nous avons traité de ce projet de loi, y avait-il une recommandation royale?

M. Jewett: Oui.

M. Mazankowski: Eh bien, un précédent a été établi, sénateur. Nous nous appuyons toujours ici sur les précédents.

Le président: Ils ne prennent aucun risque; il y a toujours la recommandation royale, au cas où.

Le sénateur Doody: Pour que le Sénat ne puisse rien faire.

Le président: Cela ne vient pas avec le projet de loi qui est déposé au Sénat. Comme vous le savez très bien, cela intervient tout de suite à la Chambre, à l'étape de la première lecture seulement.

Le sénateur Doody: Je pense que cela est très prudent.

Le sénateur Eyton: Merci, monsieur le ministre, d'être venu nous rencontrer ici ce soir. Il nous semble qu'aucune personne responsable ne contesterait la nécessité de réduire le déficit ni, d'ailleurs, vu les circonstances actuelles, celle de plafonner les programmes, y compris celui-ci, qui est, sur tous les autres plans, assez ouvert. J'ai plus de difficulté à définir l'Ontario et la Colombie-Britannique et l'Alberta—et tout particulièrement l'Ontario, par les temps qui courent—comme étant des provinces «nanties», et j'ai plus de difficulté avec la supposition implicite...

Le sénateur Stewart: Promenez-vous dans les rues de Toronto et regardez les voitures.

Le sénateur Eyton: C'est peut-être là le critère. Et j'ai plus de difficulté avec la supposition implicite que ces provinces continueront d'être des provinces «nanties» pour les trois années à venir. Comme je le disais, nous sommes tous au courant de la situation. Je suis de très près ce qui se passe en Ontario.

J'aurai trois questions à vous poser. Tout d'abord, dans quelle mesure cette hypothèse est-elle valide et comment arrive-t-on à la conclusion que l'Ontario est aujourd'hui une province «nantie»? Enfin, pourquoi nous permettons-nous de supposer que l'Ontario sera toujours une province «nantie» en 1994-1995?

M. Mazankowski: Sénateur, il y a dans le projet de loi une disposition prévoyant une telle éventualité. Si une province passe dans la catégorie des «démunies» pendant la période d'application du projet de loi, alors elle sera admissible aux paiements de péréquation et elle deviendra par la même occasion une province «démunie». C'est ce qui est prévu aux sous-alinéas 5.1 \$p. 100a \$p. 100(i) et (ii) \$p. 100 \$p. 100 de l'article 1 du projet de loi.

[Text]

Senator Eyton: Minister, I was a lawyer for many years and I read that section and did not know what the heck it was doing.

Mr. Mazankowski: I did not either until you asked the question.

Senator Stewart: Senator Eyton, may I ask a question?

Senator Eyton: Please do.

Senator Stewart: Could all the provinces become "have not" provinces under the formula?

Mr. Jewett: That question is under equalization.

Senator Stewart: That is how you are defining the "have" and the "have not"?

Mr. Bouchard: No.

Senator Doody: I thought it was above or below a certain average.

Mr. Bouchard: That is right. You always need to have provinces above and below.

Senator Stewart: So to propose that Ontario could become a "have not" province, given the size of the province, is really to engage in a logical exercise, is it not? It is outside the realm of practicality, is it not?

Mr. Mazankowski: At one time Saskatchewan was a "have" province and it slipped back into being a "have not" province, and it did so in an orderly fashion. The other thing is that there are other protective mechanisms in place under the Fiscal Arrangements Act and other legislation, such as the Stabilization Act, under which, as you are aware, Ontario has submitted a claim, wherein if the revenues of any one given year fall dramatically below that of the previous year, it automatically triggers this mechanism. A letter has come in and that is being examined at the present time. So there are other provisions under the federal-provincial arrangements that provide that sort of safeguard.

Senator Eyton: Can I tack onto that first question by inquiring as to the data base for the acceptance of Ontario as a "have" province today. How dated is it? What are the numbers that go into the calculation?

Mr. Mazankowski: We take the average of the five provinces that are in the medium range to establish the average. So whenever a province would fall below that average it would qualify for equalization.

Senator Eyton: What are those numbers? Just give me some rough idea of how you make that calculation.

Mr. Bouchard: It is very complex. It is based on fiscal capacity of provinces and there are 28 or 30 sources of revenues. It is very complex.

Senator Eyton: It gets down to per capita size?

Mr. Bouchard: That is right.

[Traduction]

Le sénateur Eyton: Monsieur le ministre, j'ai été avocat pendant de nombreuses années. J'ai lu cet article et je n'ai rien compris à ce qu'il était censé faire.

M. Mazankowski: Moi non plus, jusqu'à ce que vous me posiez la question.

Le sénateur Stewart: Sénateur Eyton, puis-je poser une question?

Le sénateur Eyton: Allez-y, je vous en prie.

Le sénateur Stewart: En vertu de la formule, toutes les provinces pourraient-elles devenir des provinces «démunies»?

M. Jewett: Cela relève de la péréquation.

Le sénateur Stewart: C'est ainsi que vous définissez les «nanties» et les «démunies»?

M. Bouchard: Non.

Le sénateur Doody: Je pensais que c'était au-dessus ou au-dessous d'une certaine moyenne.

M. Bouchard: C'est exact. Il faut toujours qu'il y ait des provinces au-dessus et des provinces au-dessous.

Le sénateur Stewart: Par conséquent, c'est s'engager dans un exercice de logique que de supposer que l'Ontario pourrait devenir une province «démunie», étant donné son importance, n'est-ce pas? Cela se situe en dehors du domaine du faisable, n'est-ce pas?

M. Mazankowski: À une époque, la Saskatchewan était une province «nantie», mais elle est redevenue une province «démunie», et ce d'une façon tout à fait ordonnée. L'autre chose, c'est qu'il existe d'autres mécanismes de protection énoncés dans la Loi sur les arrangements fiscaux et dans d'autres textes législatifs, comme par exemple la Loi de stabilisation, en vertu de laquelle, comme vous le savez, l'Ontario a demandé que si les revenus pour une année donnée passaient bien en dessous du niveau enregistré l'année précédente, le mécanisme se déclenche automatiquement. Une lettre nous est parvenue, et nous sommes en train de l'examiner. Il y a donc d'autres mécanismes prévus dans les arrangements fédéraux-provinciaux qui offrent ce genre de garantie.

Le sénateur Eyton: Puis-je enchaîner sur cette première question en vous interrogeant sur la base de données utilisée pour établir que l'Ontario est aujourd'hui une province «nantie». A quand remonte-t-elle? Quels chiffres interviennent dans le calcul?

M. Mazankowski: Nous prenons la moyenne des cinq provinces qui se situent au milieu. Dès qu'une province passerait en dessous de cette moyenne, elle serait admissible aux paiements de péréquation.

Le sénateur Eyton: Quels sont ces chiffres? Pourriez-vous m'expliquer, grosso modo, comment vous faites ce calcul?

M. Bouchard: C'est très complexe. Cela s'appuie sur la capacité financière des provinces et il existe quelque 28 ou 30 sources de revenus. C'est vraiment très complexe.

Le sénateur Eyton: Les totaux sont ramenés à des valeurs par tête d'habitant?

M. Bouchard: C'est exact.

[Text]

Senator Eyton: You are suggesting I will not understand it tonight, is that it?

Mr. Mazankowski: The average is established on the basis of those five provinces, excluding the Atlantic and Alberta, because of the two extremes.

Senator Doody: There are 14 or 15 components.

Mr. Mazankowski: There are very many components, and they are constantly—

Senator Doody: I suppose you have to keep making it more complicated as people start to catch on.

Mr. Mazankowski: Senator, we could provide you with a nice compact briefing note on it.

Senator Doody: I spent eight years working on it.

Senator Eyton: And that was not enough?

Senator Doody: No, I could not put a dent in it. They keep changing it.

Senator Eyton: I was looking for the rationale for the calculation as opposed to the calculation itself.

Mr. Mazankowski: We can certainly give you that.

Senator Eyton: The rationale, the thinking behind it, what it is intended to do.

Mr. Mazankowski: We can certainly give you that. I think you will find it very interesting.

Senator Eyton: My second question comes back to a discussion we had on terms of percentages and numbers of increase. I would be comforted, living as I do in Ontario, to think that there was broad equality over a longer period of time. In other words, if Ontario received more than its share in earlier years and is capped now, but altogether the effect is that over the last seven years or nine years, or whatever period is appropriate, their percentage increase equated in a rough sort of way with the percentage increases of other provinces, that would give me a great deal of comfort. It seems to me that is an easy calculation. I am not sure where the numbers would fall out on that, but clearly the "have" provinces, as defined, have given up a little in recent years. On the other hand, you said B.C. was not spending all it could.

Mr. Mazankowski: It is now. It was not for awhile.

Senator Eyton: I would be very interested in looking at that because it seems to me that that is a fair comparison, and it would give me some comfort to know that, over all, all provinces have been treated fairly equally. I recognize it is not going to be a precise equation.

Mr. Mazankowski: The overall average annual rate of increase from 1984-85 to 1992-93 was 7.3 per cent per annum. That is all provinces. The increase between 1991-92 and 1992-93 is 6 per cent per annum. If you consider the "have" prov-

[Traduction]

Le sénateur Eyton: Vous voulez laisser entendre que je ne pourrai pas tout comprendre ce soir, c'est bien cela?

M. Mazankowski: La moyenne est calculée à partir de ces cinq provinces, les provinces de l'Atlantique et l'Alberta étant exclues, à cause des deux extrêmes.

Le sénateur Doody: Il y a 14 ou 15 éléments.

M. Mazankowski: Il y a de très nombreux éléments, et ils sont sans cesse...

Le sénateur Doody: J'imagine qu'au fur et à mesure que les gens commencent à comprendre il vous faut rendre les choses plus compliquées.

M. Mazankowski: Sénateur, nous pourrions vous fournir de très belles petites notes d'information là-dessus.

Le sénateur Doody: J'y ai travaillé pendant huit ans.

Le sénateur Eyton: Et cela ne vous a pas suffi?

Le sénateur Doody: Non, je n'ai rien pu cerner. Ils n'arrêtent pas de changer les choses.

Le sénateur Eyton: Ce qui m'intéresse, c'est l'explication, la justification du calcul, par opposition au calcul lui-même.

M. Mazankowski: Nous pourrions certainement vous fournir cela.

Le sénateur Eyton: Le bien-fondé de la chose, ce qui sous-tend le calcul, ce qu'il est censé faire.

M. Mazankowski: Nous pourrions certainement vous fournir cela. Je pense que vous trouverez l'explication très intéressante.

Le sénateur Eyton: Ma deuxième question remonte à une discussion que nous avons eue au sujet de pourcentages et d'augmentations. Étant donné que je vis en Ontario, cela me rassurerait de penser qu'il y aura dans le long terme une relative égalité d'ensemble. En d'autres termes, si l'Ontario avait reçu plus que sa part précédemment et se voyait imposer un plafond aujourd'hui, mais si au cours des sept ou neuf dernières années ou autre l'augmentation, en pourcentage, pour cette province, était plus ou moins égale aux augmentations enregistrées par les autres provinces, alors cela me rassurerait énormément. Il me semble qu'il s'agit là d'un calcul assez simple. Je ne sais ce que diront les chiffres, mais il est certain que les provinces «nantes», telles qu'elles ont été définies, ont cédé un peu de terrain au cours des dernières années. D'un autre côté, vous avez dit que la Colombie-Britannique ne dépense pas autant qu'elle le pourrait.

M. Mazankowski: C'est le cas aujourd'hui, même si ça ne l'a pas toujours été.

Le sénateur Eyton: Cela m'intéresserait beaucoup qu'on y regarde de plus près, car il me semble que c'est une comparaison assez juste, et cela me rassurerait quelque peu de savoir que dans l'ensemble les provinces ont toutes été traitées de façon relativement égale. Je reconnais cependant que ce ne pourrait pas être une équation précise.

M. Mazankowski: Le taux d'augmentation annuel moyen entre 1984-1985 et 1992-1993 a été de 7,3 p. 100, et ce pour l'ensemble des provinces. L'augmentation entre 1991-1992 et 1992-1993 a été de 6 p. 100 par an. Si les provinces «nantes»

[Text]

inces capped at 5 per cent, the "have not" provinces are basically making up that 1 per cent. But in terms of aggregate amounts, between Ontario and Quebec they take the lion's share of the moneys. For example, it ranges in the vicinity of \$2.1 million to \$2.2 million.

Senator Eyton: I was trying to establish a base at a certain year then look at it to see where they have come from in percentage terms.

Mr. Mazankowski: Payments to Ontario have doubled from 1985-86 to 1990-91, from \$1 billion to \$2 billion.

Senator Bolduc: Is the benefit structure the same from one province to the other, or is it changing?

Mr. Mazankowski: It changes. Ontario changed its criteria and, as a matter of fact, liberalized access to welfare benefits after the 1986 period. As a result, that is when we saw the upward pressure in the payments under CAP.

Senator Bolduc: I remember that the first year I was here we looked at the percentage of increase by the various provinces and I was surprised because I thought the province of Quebec was poorer and the rate of Ontario was double the rate of the province of Quebec.

Mr. Mazankowski: In 1987-88 the rate of increase in Quebec was 2.3 per cent and in Ontario it was 16.6 per cent. In 1988-89 the rate of increase in Quebec was 4.6 per cent and in Ontario it was 14.5 per cent. In 1989-90 the rate of increase in Quebec was 5.7 per cent and in Ontario it was 28.3 per cent.

Senator Eyton: That is the kind of comfort I was looking for.

Mr. Mazankowski: To some it would be excessively comfortable.

Senator Eyton: That is all right.

Mr. Mazankowski: I did not think parochialism was allowed in this place.

Senator Eyton: Oh, a tiny bit. What I am concerned about in looking at the CAP is to avoid the reality of the poor in one province paying for or subsidizing the poor and needy in another province. Those numbers give me some comfort.

Mr. Mazankowski: I guess you could say the same thing about the categorization of "have" and "have not" provinces. But one of the strengths of our federalism and federation is the sharing of our wealth and our resources so that there is some equity in terms of the provision of a reasonable level of services to Canadians, whether they live in Newfoundland or Alberta.

Senator Eyton: I understand. My last question relates to the way in which provinces submit bills monthly. It is curious to me how it works. Do you simply get an invoice for a dollar amount? Is there any audit or examination of the make up and validity of those bills and how they are spent? Is there any running review of the programs?

[Traduction]

sonst plafonnées à 5 p. 100, les provinces «démunies» comptent pour ce 1 p. 100. Mais si l'on fait les totaux, l'Ontario et le Québec comptent, ensemble, pour la part du lion, qui varie entre 2,1 et 2,2 millions de dollars.

Le sénateur Eyton: J'essayais d'établir une année de base pour ensuite voir l'évolution de la situation, en pourcentage.

M. Mazankowski: Les paiements à l'Ontario ont doublé entre 1985-1986 et 1990-1991, passant de 1 à 2 milliards de dollars.

Le sénateur Bolduc: La structure des avantages est-elle la même d'une province à une autre, ou bien change-t-elle?

M. Mazankowski: Elle change. L'Ontario a changé ses critères et a d'ailleurs libéralisé l'accès au bien-être social après la période 1986. C'est ce qui explique la montée des paiements effectués en vertu du Régime d'assistance publique.

Le sénateur Bolduc: Je me souviens qu'au cours de ma première année ici nous avons examiné le pourcentage d'augmentation pour les différentes provinces, et j'avais été surpris, car je pensais que le Québec était plus pauvre; or, et le taux pour l'Ontario était le double de celui enregistré pour le Québec.

M. Mazankowski: En 1987-1988, le taux d'augmentation au Québec a été de 2,3 p. 100 tandis qu'il a été de 16,6 p. 100 en Ontario. En 1988-1989, l'on avait enregistré des taux d'augmentation de 4,6 p. 100 au Québec et de 14,5 p. 100 en Ontario. En 1989-1990, le taux d'augmentation au Québec s'était situé à 5,7 p. 100, alors qu'en Ontario, il était de 28,3 p. 100.

Le sénateur Eyton: C'est là le genre de renseignement rassurant que je cherchais.

M. Mazankowski: Pour certains, ce serait excessivement rassurant.

Le sénateur Eyton: Cela est très bien.

M. Mazankowski: Je ne pensais pas que l'on tolérât l'esprit de clocher en cet endroit.

Le sénateur Eyton: Un tout petit peu. Ce à quoi je tiens en ce qui concerne le Régime d'assistance publique c'est que l'on évite de faire en sorte que les pauvres d'une province subventionnent les pauvres et les nécessiteux d'une autre province. Les chiffres que vous venez de nous donner me rassurent quelque peu.

M. Mazankowski: J'imagine que vous pourriez dire la même chose de la catégorisation des provinces «nantes» et «démunies». L'une des forces de notre fédéralisme et de notre fédération est le partage de nos richesses et de nos ressources, ce qui assure une certaine équité et la garantie d'un niveau raisonnable de services pour tous les Canadiens, qu'ils vivent à Terre-Neuve ou en Alberta.

Le sénateur Eyton: Je comprends. Ma dernière question concerne la façon dont les provinces établissent leurs factures mensuelles. La façon dont cela fonctionne m'intrigue. Recevez-vous tout simplement une facture pour un montant donné? Y a-t-il une vérification ou un examen de ces factures, des éléments qui y figurent et de la façon dont l'argent est dépensé? Y a-t-il un contrôle permanent de ces programmes?

[Text]

The minister mentioned that Ontario loosened requirements on some of the programs and therefore caused substantially greater payments. What does the invoice look like when you get it from the province?

Mr. Bouchard: I do not know exactly what it looks like but I think you have just described basically the way it works. Provinces submit claims to the Department of Health and Welfare which reviews those claims to see whether they meet the provisions of the act. If they do, of course, they make payments, but quite frequently there might be claims which are submitted which might be slightly different, either for a service which, up to now, has not been cost shared, because it is a new program or new service, or because certain guidelines are changed, for example with respect to the earnings exemptions, the amount people can earn before being taxed back. If the changes made by provinces fit within those guidelines, the Department of Health and Welfare, of course, accepts the claim being submitted.

But if, for example, the province is getting into new territory or is going beyond those guideline, of course then the Department of Health and Welfare would say that this is not cost shareable, or only part of it is shareable.

As to the way the payments work, the Department of Health and Welfare has a pretty good idea at the beginning of the year of the estimate for the forthcoming 12 months. It basically provides a contribution to the province on one-twelfth of that estimated annual contribution. And as the year progresses, and as claims are being submitted, typically with a two to three-month lag, those claims are assessed and adjustments are made as necessary.

Senator Bolduc: You do not look at all at the management of the provincial scheme? I ask that because I remember that in 1986 we thought we had a lot of people asking for help. We made a survey and finally 10 per cent of the people abandoned their claims. There was a postal strike or something like that and we told people to come to the office if they wanted their money, and some of them were in Florida.

Mr. Bouchard: Of course provinces are responsible for administering the program. They are the ones which are supposed to make sure that the recipients meet the criteria. As to the example you have just given, it is not possible for the Department of Health and Welfare to go to each of the small communities and determine whether or not each person is eligible. This is the role of provinces.

Senator Lavoie-Roux: Along the same line, I remember that in Quebec five or six years ago there was tightening up on the rules for eligibility for welfare. How do you balance this between one province and the other? At the time someone at the federal level was quite happy because it was going to cost the federal government less if we had less people on welfare. Let us say one province makes this kind of effort and the others carry on their own way. How do you balance this in terms of fairness?

[Traduction]

Le ministre a mentionné que l'Ontario avait assoupli les exigences correspondant à certains programmes, ce qui avait donné lieu à des paiements sensiblement plus élevés. À quoi ressemblent les factures que vous envoient les provinces?

M. Bouchard: Je ne sais pas très bien, mais je pense que vous avez assez bien décrit la façon dont cela fonctionne. Les provinces envoient des demandes de paiement au ministère de la Santé et du Bien-être social, qui les examine pour voir si elles satisfont aux dispositions de la loi. Si tout va bien, les paiements sont bien sûr versés, mais il arrive assez souvent que l'on se trouve en présence de demandes qui sont légèrement différentes, qui correspondent à un service qui n'a pas, jusqu'à présent, fait l'objet de partage des coûts, parce qu'il s'agit d'un nouveau programme ou d'un nouveau service, ou parce que certaines lignes directrices ont été modifiées, relativement au seuil de revenu à partir duquel il y a obligation de rembourser. Si les changements effectués par les provinces correspondent aux lignes directrices, alors le ministère de la Santé et du Bien-être social accepte bien sûr les demandes de paiement.

Mais si, par exemple, la province se lance dans un tout nouveau domaine ou va au-delà de ce qui est prévu dans les lignes directrices, alors le ministère dira bien évidemment que les coûts ne seront pas partagés, ou bien en partie seulement.

Quant à la façon dont les paiements sont effectués, le ministère de la Santé et du Bien-être social a, dès le début de l'année visée par les prévisions, une assez bonne idée de ce qui va se passer au cours des 12 mois à venir. En gros, il verse à la province le douzième de la contribution annuelle prévue. Au fur et à mesure que le temps passe et que les demandes de paiement arrivent, en général avec un délai de deux à trois mois, elles sont évaluées et des ajustements y sont apportés, le cas échéant.

Le sénateur Bolduc: Vous ne vous intéressez pas du tout à la gestion du régime provincial? Je vous pose la question car je me souviens qu'en 1986 nous pensions qu'il y avait beaucoup de gens qui demandaient de l'aide. Nous avions mené une enquête et au bout du compte 10 p. 100 des personnes avaient retiré leur demande. Il y avait eu une grève des Postes ou quelque chose du genre et nous avions demandé aux gens de se rendre sur place s'ils voulaient leur argent, mais certains d'entre eux se trouvaient en Floride.

M. Bouchard: Les provinces sont bien sûr responsables de l'administration du programme. Ce sont elles qui sont censées veiller à ce que les bénéficiaires satisfassent les critères établis. Quant à l'exemple que vous venez de donner, le ministère de la Santé et du Bien-être social ne peut pas se rendre dans toutes les petites localités pour déterminer si chaque demandeur est admissible. C'est là un rôle qui revient aux provinces.

Le sénateur Lavoie-Roux: Dans le même ordre d'idées, je me souviens qu'au Québec, il y a cinq ou six ans, l'on a resserré les règles en matière d'admissibilité au bien-être social. Comment faire pour assurer un équilibre sur ce plan entre les différentes provinces? À l'époque, quelqu'un au niveau fédéral avait été tout content car s'il y avait moins d'assistés sociaux, cela allait coûter moins cher au gouvernement fédéral. Admettons qu'une province déploie des efforts particuliers dans ce

[Text]

Mr. Mazankowski: My understanding is, as was pointed out, that the program is administered by provinces and the discipline is that for every dollar we are asked to spend they have to spend a dollar too. Presumably it is in that spirit that they tried to design the program in a responsible fashion. My understanding is that prior to Ontario liberalizing access to welfare benefits it was extremely rigid in the application. So Ontario may have gone further than some of the other provinces. This is why a program of this nature is so hard to administer. When you are operating under tight fiscal constraints, sometimes a cap has that kind of discipline that causes provinces to re-examine their program and the way in which it is administered. I am not sure whether we have the same capacity for those checks and balances with respect to the "have not" provinces.

Mr. Bouchard: As I said earlier, provinces are supposed to be monitoring the eligibility criteria much more closely, given that they have to pay 50 cents on the dollar. That in itself is supposed to act as an incentive to control expenditures. Obviously there have to be variations among provinces. Some might be tougher than others. Some might follow more closely one year to the next. As was mentioned, between 1985-86 and 1990-91 Quebec did tighten its criteria. When one compares the case load in Quebec during that period with the case load in Ontario during the same period, you can see that it is going in the opposite direction.

So the drop in caseload in Quebec between 1985 and 1990, for example, is, I assume, partly due to that tightening. Of course the fact that the economy was booming was a factor as well, but the tightening was certainly a factor. In Ontario, in the meantime, the caseload increased rather than decreased. Why did the caseload increase even though the economy was booming? One reason is the criteria might have been loosened a bit, and the benefits enriched. Does that mean that the province was not as stringent in applying the criteria? It is hard to say.

The Chairman: There are no fixed criteria imposed by the federal government on the provinces. The provinces work through their own criteria.

Mr. Bouchard: That's right, within some general guidelines. For example, people in need have to be assisted. There are no residence requirements and there are some general guidelines—earnings exemptions, tax back on other income have to meet the federal guidelines.

Senator Doody: The quality of housing, the amount of money you are allowed to spend on housing.

Mr. Bouchard: There are some general guidelines. For example at what benefit level do we give a single parent \$1,000

[Traduction]

domaine et que les autres continuent leur petit bonhomme de chemin. Comment équilibrer les choses pour que ce soit juste?

M. Mazankowski: Si j'ai bien compris, comme cela a déjà été dit, le programme est administré par les provinces et l'obligation imposée est la suivante: chaque fois qu'on nous demande de dépenser un dollar, la province doit, elle aussi, dépenser un dollar. C'est sans doute dans cet esprit que le programme a été conçu, de façon à ce que les gens agissent de façon responsable. Si je ne m'abuse, avant que l'Ontario ne libéralise l'accès au bien-être social, l'application des règles se faisait de façon très stricte. L'Ontario est peut-être allée plus loin que certaines des autres provinces. C'est pourquoi il est si difficile d'administrer ce genre de programme. En période de compressions budgétaires, l'imposition d'un plafond peut amener les provinces à réexaminer leurs programmes et la façon dont ceux-ci sont administrés. J'ignore s'il y a la même capacité de vérification en ce qui concerne les provinces «démunies».

M. Bouchard: Comme je l'ai déjà dit, les provinces sont censées surveiller de beaucoup plus près les critères d'admissibilité, étant donné qu'elles doivent payer 50 cents par dollar. Il s'agit déjà là d'une incitation à contrôler ses dépenses. Bien sûr, la situation va varier d'une province à une autre. Certaines sont peut-être plus sévères que d'autres. Certaines suivront les choses de plus près d'une année à l'autre. Comme cela a déjà été mentionné, le Québec a resserré ses critères entre 1985-1986 et 1990-1991. Il suffit de comparer le nombre de dossiers enregistrés au Québec pendant cette période et le nombre de dossiers à l'étude en Ontario pendant la même période pour constater que les choses évoluaient dans le sens contraire.

J'imagine que la chute du nombre de cas enregistrés au Québec entre 1985 et 1990, par exemple, est en partie attribuable à ce resserrement. Le fait que l'économie se portait à merveille était bien sûr sans doute également un facteur, mais il ne faut pas pour autant oublier que le resserrement a eu des effets. En Ontario, le volume a augmenté au lieu de diminuer. Pourquoi le volume a-t-il augmenté, même si l'économie était prospère? Peut-être parce que les critères ont été quelque peu assouplis, parce que les avantages ont été améliorés. Cela signifie-t-il que la province n'a pas été aussi sévère dans son application des critères? C'est difficile à dire.

Le président: Le gouvernement fédéral n'impose pas de critères aux provinces. Celles-ci élaborent leurs propres critères.

M. Bouchard: Cela est vrai, mais il y a tout de même certaines lignes directrices générales à suivre. Par exemple, les personnes nécessiteuses doivent bénéficier d'aide. Il n'y a pas d'exigences en matière de résidence, mais il y a tout de même un certain nombre de lignes directrices générales, par exemple: exemption au niveau critique de revenu; remboursement au-delà d'un certain seuil de revenu, etc.

Le sénateur Doody: Il y a également la qualité du logement, le montant d'argent que vous êtes autorisé à consacrer au logement.

M. Bouchard: Il y a certaines lignes directrices générales. Par exemple, à quel montant de prestations versons-nous à un

[Text]

or \$800 a month? That is provincial responsibility. We pay half.

Mr. Mazankowski: In 1989, for example, the changes made to the Ontario criteria provided for a doubling of the break-even point for a single parent with two children from \$16,400 to \$32,600. You can see that that kind of change would have a significant impact on the eligibility of people, just in that one category. That is an example of what has happened.

Senator Kinsella: Minister, in your budget planning process, based upon the experience with this model in the past, what is the estimate of the savings?

Mr. Mazankowski: For Alberta for 1991-92, \$35 million. For British Columbia, \$40 million, for Ontario \$400 million.

Mr. Bouchard: That is in 1990-91.

Mr. Mazankowski: I am sorry. The overall impact on the ceiling in 1990-91 was in the order of \$440 million with Ontario accounting for \$400 million, \$40 million for B.C. and Alberta was not affected. For 1991-92 the overall impact could be in the order of \$1.2 billion, again \$1 billion for Ontario \$35 million for Alberta and \$135 million for B.C.

Senator Kinsella: So compared to the experience last year, your forecast of the saving is significantly more.

Mr. Mazankowski: That is the 5 per cent cap that gives you that saving. That would be year over year.

Mr. Bouchard: That's right, although, as you pointed out, when the measure was announced in the previous budget at the time the estimate of the savings was lower than what it turned out to be.

Senator Kinsella: Minister, earlier on you stated that revenues were down last year from what was anticipated and you expect them to be down in this fiscal year. What is your explanation for that?

Mr. Mazankowski: It is primarily the recession and the lack luster corporate profits. Those are the two basic reasons. That is coupled with the fact that we have significantly higher payments under the unemployment insurance program which, while they are self-sustaining, are still part and parcel of the fiscal planning. Those two items put significant pressure upon the deficit. That is why we have had difficulty in meeting our deficit targets. For example, compared to the projections in the February 1991 budget, our personal income tax is down by \$2.7 billion and our corporate income tax is down by \$2.6 billion. That is 1991-92. In 1992-93 we estimate that our personal income tax will be down by \$4.7 billion and our corporate tax by \$2.6 billion.

[Traduction]

parent chef de famille monoparentale 1 000 \$ ou 800 \$ par mois? Il s'agit là d'une responsabilité provinciale. Nous payons la moitié.

M. Mazankowski: En 1989, par exemple, les changements apportés aux critères ontariens prévoyaient le doublement du seuil pour le parent chef de famille monoparentale avec deux enfants, celui-ci passant de 16 400 \$ à 32 600 \$. Il est facile de comprendre pourquoi ce genre de changement, pour cette seule catégorie, a une si forte incidence sur l'admissibilité des demandeurs. Voilà donc un exemple de ce qui s'est déjà produit.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, à combien évaluez-vous les économies dans le cadre de votre processus de planification budgétaire, si vous vous appuyez sur l'expérience de l'application passée de ce modèle?

M. Mazankowski: Pour l'Alberta pour l'année 1991-1992, 35 millions de dollars. Pour la Colombie-Britannique, 40 millions, pour l'Ontario, 400 millions.

M. Bouchard: Pour 1990-1991.

M. Mazankowski: Excusez-moi. L'incidence totale sur le plafond en 1990-1991 était de l'ordre de 440 millions de dollars, l'Ontario comptant pour 400 millions de dollars, la Colombie-Britannique pour 40 millions, et l'Alberta n'en étant pas touchée. Pour 1991-1992, l'incidence totale serait de l'ordre de 1,2 milliard de dollars, avec 1 milliard de dollars pour l'Ontario, 35 millions de dollars pour l'Alberta et 135 millions de dollars pour la Colombie-Britannique.

Le sénateur Kinsella: Les économies prévues sont donc sensiblement supérieures à celles enregistrées l'an dernier.

M. Mazankowski: C'est le plafond de 5 p. 100 qui donne lieu à ces économies. C'est la différence d'une année à l'autre.

M. Bouchard: C'est exact, mais, comme vous l'avez dit, lorsque la mesure a été annoncée dans le budget précédent, les prévisions relativement aux économies étaient inférieures aux économies qui ont fini par être réalisées.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le ministre, vous avez déclaré tout à l'heure que les revenus de l'an dernier étaient inférieurs à ce qui avait été prévu et que vous vous attendez à ce qu'ils demeurent bas pour l'exercice en cours. Comment expliquez-vous cela?

M. Mazankowski: Cela est principalement imputable à la récession et aux bénéfices peu reluisants des sociétés. Ce sont là les deux principales raisons, auxquelles vient s'ajouter le fait que nous avons des paiements sensiblement plus élevés à verser en vertu du programme d'assurance-chômage qui, bien qu'il s'autofinance, fait toujours partie de la planification budgétaire. Ces deux rubriques pèsent lourdement sur le déficit et c'est pourquoi nous avons eu du mal à atteindre les objectifs que nous nous étions fixés quant à la réduction du déficit. Par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers est inférieur de 2,7 milliards de dollars à ce qui avait été prévu dans le budget de février 1991, tandis que l'impôt sur les sociétés est inférieur de 2,6 milliards de dollars au chiffre annoncé. Voilà pour 1991-1992. Pour 1992-1993, nous pensons qu'il y aura 4,7 milliards de dollars en moins du côté de l'impôt sur le revenu des

[Text]

Senator Kinsella: Over a two-year period it's \$10 billion.

Mr. Mazankowski: It is more than that. It is 7 and 5 which is 12. When we talk about having the discipline in our program expenditures, it is because the revenues are not there. When you have the situation where you are faced with three options; cut program spending, increase taxes or increase the deficit, the mood of the country is certainly not sufficiently placid to do either of increasing taxes or increasing the deficit. This puts tremendous pressure on our necessity to consolidate our fiscal plan and to reduce spending, while at the same time trying to inject some hope and optimism into the economy to get it going again.

Senator Stewart: My question is prompted by Senator Eyton's earlier question concerning the basis for equalization. The minister has just now given us some figures on the projection for the yield from the personal income tax field. He has given us some projections for the yield from the corporate income tax field. These are items which go into making up the overall calculation. Could you tell us what change your projections show with regard to the yield from natural resource royalties, taxes and the like?

Mr. Mazankowski: For provinces?

Senator Stewart: The category that would be used for the purposes of the equalization formula, is that going up, down or what is happening?

Mr. Mazankowski: I think it is going down. I am sure we can give you that figure. As I said, there are so many components in that tax base. There is the properties tax base, the corporate tax base, the royalties from resources and all those things.

Mr. Chairman and senators, if we give you a document on the equalization and the backgrounders to it which set out the criteria, you will find it rather revealing. If you need any further information beyond that we would be glad to provide it to you.

Senator Stewart: I asked about natural resources because it seems to be pretty clear that revenues from natural resources—perhaps the minister will correct me on this—explains why Alberta is one of the three have provinces. If our natural resources are not yielding the income, then it will have very serious effects upon the whole equalization process.

Mr. Mazankowski: Exactly. It affects everybody across the board. It reduces the average. It is interesting that you should mention Alberta because Alberta, while it is classified as a have province, qualified for stabilization payments in 1986 and quite substantially because their resource revenue plummeted, and it triggered the stabilization mechanism to occur. It was a bit of a test case because there was some dispute as to how the

[Traduction]

particuliers et 2,6 milliards de dollars de moins du côté de l'impôt sur les sociétés.

Le sénateur Kinsella: Cela donne 10 milliards de dollars sur une période de deux ans.

M. Mazankowski: C'est plus que cela: c'est 7 plus 5, ce qui donne 12. Lorsqu'on parle de contrôler les dépenses effectuées au titre de nos programmes, c'est parce que les revenus ne sont pas là. Lorsque vous vous trouvez dans une situation où vous devez choisir entre trois choses, notamment réduire les dépenses au titre des programmes, augmenter les impôts ou augmenter le déficit, la population ne sera certainement pas disposée à avaler une augmentation des impôts ou du déficit. Voilà pourquoi il devient impératif que nous consolidions notre plan budgétaire et que nous réduisions nos dépenses, tout en essayant en même temps d'insuffler un peu d'espoir et d'optimisme à l'économie pour que les choses redémarrent.

Le sénateur Stewart: Ma question découle de celle posée tout à l'heure par le sénateur Eyton relativement à la péréquation. Le ministre vient tout juste de nous donner quelques prévisions relativement à ce que devraient rapporter l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les sociétés. Ce sont là des éléments qui interviennent dans le calcul. Pourriez-vous nous dire quels changements font ressortir vos prévisions relativement au rendement des redevances sur les ressources naturelles, des taxes et impôts et autres.

M. Mazankowski: Pour les provinces?

Le sénateur Stewart: Je veux parler de la catégorie qui serait utilisée aux fins de la formule de péréquation: y a-t-il une augmentation, une baisse, que se passe-t-il?

M. Mazankowski: Je pense qu'il y a une baisse. Je suis certain qu'on pourra vous fournir ce chiffre. Comme je l'ai déjà dit, l'assiette fiscale comporte un très grand nombre d'éléments. Il y a l'assiette de l'impôt foncier, l'assiette de l'impôt sur les sociétés, les redevances pour les ressources naturelles, et tout le reste.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, si nous vous donnions un document sur la péréquation et des fiches d'information sur les critères, vous pourriez sans doute y glaner quantité de renseignements utiles, et s'il vous en fallait d'autres encore, nous nous ferions un plaisir de vous les fournir.

Le sénateur Stewart: Si je vous ai posé une question au sujet des ressources naturelles, c'est qu'il me semble assez clair que les revenus en provenance de l'exploitation de ressources naturelles—et le ministre me corrigera si j'ai tort—sont l'une des raisons pour lesquelles l'Alberta compte parmi les trois provinces «nanties». Si nos ressources naturelles ne rapportent pas, alors cela aura de très sérieuses conséquences pour l'ensemble du processus de péréquation.

M. Mazankowski: Précisément. Cela touche tout le monde. Cela fait baisser la moyenne. Il est intéressant que vous mentionniez l'Alberta car cette province, qui est classée province «nantie», a été admissible à des paiements de péréquation, d'ailleurs considérables, en 1986, parce que ses revenus en provenance de ses ressources avaient chuté, ce qui avait déclenché le mécanisme de stabilisation. Cela a en quelque sorte servi de

[Text]

Alberta Royalty Tax Credit was being handled. The federal government at the time acknowledged the fact that there was money owing under the stabilization, but there was an argument over the amount. Both parties agreed to send it to an arbitrator who found in Alberta's favour, which amounted to some \$500 million.

Senator Eyton: I do not want to turn this into a sort of rapping session, but I put my old and tattered legal cap on and looked at section 5.1 again. My sense in reading it is that it does provide for the transition of a "have not" province to a "have" province during the currency of the years we are looking at. It does not work the other way. I do not think that Ontario can ever become a "have not" province and therefore be liberated from the formula. It is complicated.

Senator Doody: All of us will take some comfort from the fact that Ontario will not be a "have not" province.

Senator Eyton: Or Alberta, or B.C. In other words, changing circumstances for a have province will not make a have not province so as to be free of the limits.

Mr. Bouchard: Is it not automatically dealt with if in a given year you are an equalization receiving province? You are not subject to the bill.

Senator Eyton: I should not get into it, but I would be happy to speak to counsel or anybody else. I think it works one way but not the other way.

Mr. Jewett: I think Mr. Bouchard's point is that it only needs to work one way because then you are not subject to the bill. I would be happy to follow it up with you.

Mr. Mazankowski: If you qualify for equalization you are not subjected to the cap.

Senator Eyton: I understand that part. As I say it goes one way, but not the other.

The Chairman: In the answers that you will send us will you please be brief and to the point because otherwise we will have stacks of paper that we will have to reproduce and reprint again. Then the Senate will be mad because we have spent too much.

Senator Doody: Honourable senators, if no one else has any questions I move that the bill be reported without amendment.

The Chairman: On that motion, do you think it would be more appropriate to wait to see whether the provinces will respond to our requests, which were faxed on March 2 and to which we have not received any answers yet?

Senator Doody: With respect, the provinces were faxed on March 2. That surely has given them ample opportunity to fax

[Traduction]

cas type, car il y a eu un certain désaccord sur la façon dont il fallait traiter l'Alberta Royalty Tax Credit. Le gouvernement fédéral de l'époque avait reconnu que de l'argent devait être payé en vertu du programme de stabilisation, mais l'on ne parvenait pas à s'entendre sur le montant. Les deux parties ont convenu de s'en remettre à un arbitre, qui a donné gain de cause à l'Alberta, demandant qu'on lui verse quelque 500 millions de dollars.

Le sénateur Eyton: Je ne voudrais pas transformer la réunion en séance de défoulement, mais je viens de mettre mon vieux chapeau d'avocat pour me repencher sur l'article 5.1. Selon moi, il prévoit bel et bien la transformation d'une province «démunie» en une province «nantie» pendant la période qui nous intéresse, mais il ne prévoit pas l'inverse. Je ne pense pas que l'Ontario puisse jamais devenir une province «démunie» et être par conséquent libérée de la formule. C'est compliqué.

Le sénateur Doody: Nous sommes tous rassurés d'entendre que l'Ontario ne sera pas une province «démunie».

Le sénateur Eyton: Ni l'Alberta, ni la Colombie-Britannique. En d'autres termes, si les circonstances d'une province «nantie» viennent à changer, elle ne deviendra pas pour autant une province «démunie», ainsi libérée des limites.

M. Bouchard: Le cas n'est-il pas automatiquement réglé si dans une année donnée la province touche des paiements de péréquation? Auquel cas elle n'est pas assujettie au projet de loi?

Le sénateur Eyton: Je ne devrais pas me lancer dans toute une discussion, mais cela me ferait plaisir d'en parler avec l'avocat ou avec quelqu'un d'autre. Il me semble que cela fonctionne dans un sens, mais pas dans l'autre.

M. Jewett: Je pense que ce que veut dire M. Bouchard c'est qu'il suffit que cela fonctionne dans un sens, car à partir de ce moment-là vous n'êtes plus assujetti au projet de loi. Je me ferai un plaisir d'en discuter davantage avec vous si vous le voulez.

M. Mazankowski: Si vous êtes admissible à un paiement de péréquation, vous n'êtes pas assujetti au plafond.

Le sénateur Eyton: Je comprends cette partie-là. Comme je viens de le dire, cela fonctionne dans un sens, mais pas dans l'autre.

Le président: Je vous demanderais d'être bref et simple dans les réponses que vous nous enverrez, sans quoi nous nous retrouverons avec des piles et des piles de documents qu'il nous faudra photocopier ou faire réimprimer, et le Sénat sera alors fâché car nous aurons dépensé trop d'argent.

Le sénateur Doody: Honorables sénateurs, si personne d'autre n'a de question à poser, je proposerais que le rapport du projet de loi soit fait sans amendement.

Le président: Ne pensez-vous pas qu'il serait préférable d'attendre de voir si les provinces répondront à nos demandes, qui leur ont été envoyées par télécopieur le 2 mars et pour lesquelles nous attendons toujours des réponses?

Le sénateur Doody: Avec tout le respect que je vous dois, nos demandes ont été envoyées par télécopieur aux provinces le

[Text]

us back. This is March 18. Even if one of them indicated an interest, I think we would be perfectly justified and almost obligated to refuse to wait for something more tangible. The fact that none of them have even indicated an acceptance of the invitation does not tempt me to lean over backwards to accommodate them. They have been given more than ample opportunity to show an interest. If later on they do, we can ask the minister or his officials to respond to whatever grievances or comments they might raise. In the meantime I do not think it is fair to hang up the bill under these circumstances. I would prefer that we report.

The Chairman: Is it agreed?

Honourable Senators: Agreed.

The question being put on the motion, it was agreed in the affirmative.

Mr. Mazankowski: Mr. Chairman if I may, I have a series of one- or two-pagers that cover some of the pertinent points I made, both in French and English. I will leave them here. It is good bedtime reading.

The Chairman: Thank you. The bill will be reported tomorrow in the Senate according to the vote on the motion.

The committee adjourned.

[Traduction]

2 mars, ce qui leur a laissé amplement le temps de nous répondre par télécopieur. Nous sommes aujourd'hui le 18 mars. Même si l'une d'entre elles manifestait un quelconque intérêt, il me semble que nous aurions tout à fait raison et serions même presque obligés de refuser d'attendre quelque chose de plus tangible. Le fait qu'aucune d'entre elles n'ait accepté notre invitation ne m'incite aucunement à me plier en quatre pour les arranger. Elles ont eu amplement le temps de manifester de l'intérêt pour la question. S'il s'avère plus tard qu'elles s'y intéressent, nous pourrions alors demander au ministre ou aux hauts fonctionnaires du ministère de répondre aux griefs ou aux observations qu'elles pourraient soumettre. En attendant, je ne pense pas qu'il soit juste, dans ces circonstances, de laisser le projet de loi en suspens et je préférerais que nous en fassions rapport.

Le président: Tout le monde est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

La motion est mise aux voix et adoptée.

M. Mazankowski: Monsieur le président, si vous me le permettez, j'ai ici une série de documents d'information d'une et de deux pages, en français et en anglais, qui traitent de certains des points dont j'ai fait état et je vais les laisser ici. Cela vous fera de la lecture avant de vous endormir le soir.

Le président: Merci. Il sera fait rapport du projet de loi demain au Sénat conformément aux résultats du vote qui a été tenu.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:

Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,

retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :

Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Mark Jewett, Assistant Deputy Minister and Counsel to the Department of Finance Law Branch;

Mr. Réal Bouchard, Assistant Director, Social Policy Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch.

Du ministère des Finances:

M. Mark Jewett, sous-ministre adjoint et conseiller juridique auprès du ministère des Finances, Direction juridique;

M. Réal Bouchard, directeur adjoint, Division de la politique sociale, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale.

Yc 13
114



Third Session
Thirty-fourth Parliament, 1991-92

Troisième session de la
trente-quatrième législature, 1991-1992

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, March 18, 1992

Le mercredi 18 mars 1992

Issue No. 18

Fascicule n° 18

Fourteenth proceedings on:

Quatorzième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1992

L'étude du Budget des dépenses
principal déposé au Parlement pour l'exercice
financier se terminant le 31 mars 1992

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable Fernand-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Doody	Murray
Eyton	(or Lynch-Staunton)
*Frith (or Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Lavoie-Roux	Stewart
Marsden	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

L'honorable Fernand-E. Leblanc, *président*

L'honorable Roch Bolduc, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Doody	*Murray
Eyton	(ou Lynch-Staunton)
*Frith (ou Molgat)	Oliver
Haidasz	Simard
Kinsella	Sparrow
Lavoie-Roux	Stewart
Marsden	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, June 13, 1991:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Cogger:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Main Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1992; and

That the papers and evidence received and taken on the subject during the Second Session of the Thirty-Fourth Parliament be referred to the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 13 juin 1991:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Cogger,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses principal pour l'exercice se terminant le 31 mars 1992, et à en faire rapport; et

Que les témoignages entendus et les documents reçus sur le sujet durant la deuxième session du trente-quatrième Parlement soient déferés au Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 18, 1992
(19)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 8:00 p.m. this day, in Room 257-East Block, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Simard and Stewart. (4)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee in compliance with its Order of Reference dated June 13, 1991, continued its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1992.

*Witnesses:**From the Public Service Alliance of Canada:*

Mr. Jim McEwen, Vice-President;

Mr. Bob Perron, Director of collective bargaining.

Messrs. McEwen and Perron, together, made a presentation following which they answered questions.

At 9:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 MARS 1992
(19)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 20 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Simard et Stewart. (4)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 juin 1991, le Comité poursuit l'étude du budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

*Témoins:**De l'Alliance de la fonction publique du Canada:*

M. Jim McEwen, vice-président;

M. Bob Perron, directeur des négociations collectives.

MM. McEwen et Perron font ensemble un exposé, puis répondent aux questions.

À 9 h 55 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 18, 1992

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 8:00 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1992.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This is the fourteenth meeting of the Standing Senate Committee on National Finance under Order of Reference of the Main Estimates, 1991-92, and the twelfth in the series of meetings we are having on Phase II of our Estimates study, Public Service 2000.

This evening we have the pleasure to have with us from the Public Service Alliance Mr. Jim McEwen, the Vice-President, and Mr. Bob Perron, Director of Collective Bargaining.

I know that you have an opening statement you would like to read to us. The floor is yours, gentlemen.

Mr. Jim McEwen, Vice-President, Public Service Alliance of Canada: Honourable senators, on behalf of the 170,000 members of the Public Service Alliance of Canada, I would like to thank the Standing Senate Committee on National Finance for inviting us to participate in your examination of the federal government's 1991-92 Main Estimates.

As senators are aware, Public Service 2000 represents a substantial restructuring of the administrative and legislative procedures of the federal public service. The process started with the December 1989 prime ministerial announcement of the formation of Public Service 2000 which, in the government's own words, was designed to recommend changes in policy and legislation that would renew the public service by streamlining operations and bringing administrative procedures up to date.

When the Public Service 2000 task force reports were released in August 1990, it was clear to the alliance that the process had failed to address the central issue of worker morale and problems related to the delivery of service to the Canadian public.

In its seventh report, the House of Commons Standing Committee on Public Accounts noted with disapproval the lack of consultation with the Alliance and smaller bargaining agents, and went on to recommend that both the legislative and administrative changes proposed in Public Service 2000 be halted until the government prepared and tabled a discussion paper in the House of Commons.

The November 8, 1990 report of the Public Accounts Committee also called for the government discussion paper to be referred to a special committee of the House of Commons on reform of the public service, and that the special committee conduct a consultation process involving employees, public service unions and other interested parties.

The government, in its wisdom, decided to ignore the recommendation of the Public Accounts Committee and has pro-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 18 mars 1992

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 20 heures pour examiner le budget principal présenté au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1992.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Voici la quatorzième réunion du Comité sénatorial permanent des finances nationales concernant le budget principal 1991-92, et la douzième de la série des rencontres que nous avons tenues sur la phase II de notre étude du budget pour Fonction publique 2000.

Ce soir, nous avons le plaisir d'avoir avec nous, de l'Alliance de la fonction publique, M. Jim McEwen, vice-président, et M. Bob Perron, directeur des négociations collectives.

Je sais que vous aimeriez nous lire un exposé d'ouverture. Messieurs, la parole vous appartient.

M. Jim McEwen, vice-président de l'Alliance de la fonction publique du Canada: Honorables sénateurs, pour le compte des 170 000 membres de l'Alliance de la fonction publique du Canada, permettez-moi de remercier le Comité sénatorial permanent des finances nationales de nous avoir invités à participer à son examen du budget principal du gouvernement fédéral pour 1991-92.

Comme vous le savez, Fonction publique 2000 représente une importante restructuration des procédures administratives et législatives de la fonction publique fédérale. Ce processus a été amorcé par l'annonce par le Premier ministre, en décembre 1989, de la formation de Fonction publique 2000 qui, selon les propres mots du gouvernement, a pour but de recommander des changements dans les politiques et la législation visant à renouveler la fonction publique en simplifiant ses opérations et en mettant à jour ses procédures administratives.

Lorsque les rapports rédigés par les groupes de travail de Fonction publique 2000 ont été publiés en août 1990, il était clair pour l'Alliance que le processus n'avait pas résolu la question centrale du moral des travailleurs, ni d'ailleurs les problèmes reliés à la prestation de services au public canadien.

Dans son septième rapport, le Comité des comptes publics de la Chambre des communes a noté avec désapprobation l'absence de consultation avec l'Alliance et d'autres agents de négociation, et a recommandé que les changements administratifs et législatifs mis de l'avant par Fonction publique 2000 soient stoppés jusqu'à ce que le gouvernement ait rédigé et déposé un document de travail devant la Chambre des communes.

Le rapport du 8 novembre 1990 du Comité des comptes publics demandait également que ce document de travail soit adressé à un Comité spécial de la Chambre des communes sur la réorganisation de la Fonction publique, et que ce Comité spécial consulte les employés, les syndicats de la Fonction publique et les autres parties intéressées.

Le gouvernement, dans sa sagesse, a décidé de ne pas tenir compte de la recommandation du Comité des comptes publics

[Text]

ceeded to implement a great many Public Service 2000 recommendations by fiat without benefit of public or parliamentary scrutiny.

Robert G. Perron, directeur, direction de la négociation collective, Alliance de la fonction publique du Canada: Par contraste, le Sénat et plus particulièrement votre comité, ont adopté une position différente et plus éclairée, en ce qui a trait à l'examen de Fonction publique 2000 par le public et par le parlement. Au nom des membres de l'Alliance de la fonction publique, on vous remercie d'avoir agi de la sorte et l'on vous en félicite.

Bien que Fonction publique 2000 ait été une «opération pilotée cyniquement par l'employeur» l'Alliance de la fonction publique a préparé des mémoires élaborés qu'elle a présenté à bon nombre de groupes de travail de Fonction publique 2000. Devant ces groupes, ainsi que dans d'autres cercles, l'Alliance de la fonction publique a examiné l'historique des relations syndicale-patronale dans la Fonction publique et mis de l'avant des solutions de rechange de nature, à son avis, à améliorer les relations patronales-syndicales et le service à la population canadienne.

Il faut dire que les pouvoirs publics, en raison du statut unique qu'ils détiennent à la fois en tant que législateurs et comme employeurs, devraient avoir beaucoup de réticence à modifier des lois régissant les rapports patronaux-syndicaux dans les cas où ils sont l'employeur. Vu le statut unique qui est le leur, le bon sens leur dicterait de s'abstenir de prendre des décisions arbitraires et de tenir les consultations nécessaires avant d'agir.

Mr. McEwen: Despite the fact that there is general agreement between the Public Service Alliance of Canada, the government and management that the administrative policies and legislation of the 1960s are unworkable and a clear drag on efficiency in the 1990s, the government is acting on its own. Throughout the Public Service 2000 process, management and the government have ignored the solutions advanced by the Public Service Alliance of Canada.

For over a decade, the Public Service Alliance has argued that the only fair solution to the problem is to repeal both the *Public Service Staff Relations Act* and the *Public Service Employment Act* and place all federal workers under the Canada Labour Code.

From our perspective, such a proposal is entirely justifiable. Nevertheless, successive governments have refused to endorse such a position, arguing instead that the public service must be more restricted in its rights than are other federal work places covered by the Canada Labour Code.

Prior to the 1984 federal election, PSAC received an assurance from the Progressive Conservative Party that it would, if elected, provide collective bargaining rights to federal public sector workers in such a way as to grant greater freedom in collective bargaining through implementation of a new system based on the provisions of the Canada Labour Code.

Since the announcement of the formation of Public Service 2000 in December 1989, various government spokesmen and officials within the Privy Council Office and PS 2000 have identified PS 2000 as a renewal process that "hinges on four

[Traduction]

et a poursuivi la mise en oeuvre de bon nombre des recommandations de Fonction publique 2000 directement, sans examen préalable par le public ou le Parlement.

Robert G. Perron, Director, Collective Bargaining Branch, Public Service Alliance of Canada: By contrast, the Senate and more specifically your committee, have taken a different, more enlightened position regarding the review of Public Service 2000 by the public and by Parliament. On behalf of PSAC members, we thank you and congratulate you on your actions.

Even though Public Service 2000 was an operation cynically piloted by the employer, PSAC prepared elaborate briefs which it then submitted to many of the PS 200 task forces. PSAC described for the benefit of these groups and of other circles the history of union-management relations in the Public Service and proposed alternative solutions which, in its view, could improve these relations as well as the delivery of service to the Canadian public.

Admittedly, in view of their unique status as both legislator and employer, public authorities should be very careful about amending laws governing management-union relations in cases where they are the employer. Given their unique status, good sense dictates that they should refrain from making arbitrary decisions and that they should engage in the necessary consultations before taking action.

M. McEwen: Malgré le fait que l'Alliance de la fonction publique du Canada, le gouvernement et la direction s'entendent pour dire que les principes administratifs et la législation des années 1960 ne peuvent plus fonctionner efficacement dans les années 1990, le gouvernement agit seul. Dans la mise en oeuvre de Fonction publique 2000, la direction et le gouvernement n'ont pas tenu compte des solutions mises de l'avant par l'Alliance de la fonction publique du Canada.

Depuis plus de dix ans, l'Alliance de la fonction publique affirme que la seule solution à ce problème consiste à abroger la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique et la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, et à soumettre tous les fonctionnaires fédéraux au Code canadien du travail.

De notre point de vue, cette proposition est entièrement justifiable. Néanmoins, les gouvernements qui se sont succédés ont toujours refusé de l'entériner, arguant à la place que les droits des fonctionnaires sont plus restreints que ceux des employés régis par le Code canadien du travail.

Avant l'élection fédérale de 1984, l'AFPC a reçu l'assurance de la part du parti progressiste conservateur que celui-ci, s'il était élu, accorderait aux employés du secteur public fédéral des droits de négociation collective plus étendus résultant de la mise en oeuvre d'un nouveau système reposant sur les dispositions du Code canadien du travail.

Depuis l'annonce de la formation de Fonction publique 2000 en décembre 1989, divers porte-paroles du gouvernement et fonctionnaires du bureau du Conseil privé ont décrit Fonction publique comme un processus de renouvellement.

[Text]

critical areas: service, innovation and empowerment, people and accountability”.

While these goals are good, PSAC believes that the specific recommendations of Public Service 2000 are unlikely to result in the achievement of any of them. Moreover, the goals, particularly with regard to empowerment, people and accountability, are focused on the senior management section of the public service. This is hardly surprising, given that the process was self-identified as “an unabashedly management-driven” exercise.

The process is designed to empower managers, for example, by granting them more flexibility with regard to staffing, terminations, contracting out and budgets; and this, notwithstanding the fact that public service managers currently have more power in these areas, with the possible exception of budgets, than management in any area of the private sector jurisdictions in Canada.

Moreover, the workplace culture that the government is attempting to instill in the federal public service ignores the deplorable morale that currently exists within the public sector and, more importantly, the actions that give rise to the poor morale.

In the fall of 1989, PSAC launched a major initiative aimed at examining the causes of poor morale in the federal public sector. For six weeks in the fall of 1990, PSAC held open forums in 22 communities across the country. In over 440 face-to-face presentations, PSAC members, community groups and even a number of federal and provincial politicians addressed questions of morale and service to the Canadian public. Their voices echoed through the pages of the January 1991 report of the PSAC commission on federal public service morale. They concluded that the public service is in crisis.

The crisis is many-sided. Taxpayers are increasingly sceptical of the government's ability and even motivation to deliver a particular program or service. The physical plant, equipment, and tools provided to public sector workers are deteriorating at an alarming rate. Likewise, while services grow more complex and are driven by technological advances, the training provided to many sector workers is inadequate and non-existent.

M. Perron: À la suite de coupures radicales de personnel au cours des huit dernières années, le gouvernement canadien emploie moins de personnes aujourd'hui qu'en 1973, malgré une augmentation de plus de 20 pour cent de la population canadienne et malgré la complexité croissante des programmes, des services et des opérations du gouvernement fédéral.

Après mûre réflexion, l'Alliance de la fonction publique du Canada est d'avis que Fonction publique 2000 ne relancera pas la fonction publique fédérale. Au contraire, nous croyons fermement que Fonction publique 2000 ne servira qu'à augmenter la frustration et à détériorer davantage le moral. En conséquence, les services au public canadien continueront à se détériorer.

[Traduction]

ment «reposant sur quatre facteurs critiques: le service, l'innovation et la responsabilisation, les personnes et l'imputabilité».

Bien que ces objectifs soient louables, l'AFPC croit qu'il est peu probable que les recommandations présentées par Fonction publique 2000 permettent d'atteindre aucun d'entre eux. En outre, ces objectifs, tout particulièrement en ce qui concerne la responsabilisation, les personnes et l'imputabilité, sont axés sur la haute direction de la Fonction publique. Cela n'est pas surprenant, étant donné que ce processus constitue une «opération pilotée cyniquement par l'employeur».

Ce processus a pour but de conférer plus de pouvoirs aux gestionnaires, par exemple en leur accordant une plus grande souplesse en ce qui concerne la dotation, la cessation d'emploi, la sous-traitance et les budgets; et ceci malgré le fait que les gestionnaires de la Fonction publique disposent actuellement de plus de pouvoirs dans ces secteurs, sauf peut-être en ce qui concerne les budgets, que les gestionnaires de n'importe quelle partie du secteur privé au Canada.

En outre, la culture d'entreprise que le gouvernement tente d'instaurer à la Fonction publique ne tient pas compte du moral déplorable des employés et, ce qui est encore plus important, des causes qui ont contribué à sa dégradation.

À l'automne de 1989, l'AFPC a lancé un programme visant à étudier les causes de la dégradation du moral dans la Fonction publique. Pendant six semaines, à l'automne de 1990, l'AFPC a tenu des assemblées publiques dans 22 collectivités du pays. Dans plus de 440 mémoires, des membres de l'Alliance, des groupes communautaires et même un certain nombre de politiciens fédéraux et provinciaux ont abordé les questions du moral des employés et du service au public canadien. Leurs voix se sont fait entendre dans les pages du rapport, publié en janvier 1991, de la Commission de l'AFPC sur le moral des fonctionnaires fédéraux. Ce rapport conclut que la Fonction publique se trouve en état de crise.

Cette crise comporte plusieurs aspects. Les contribuables croient de moins en moins que le gouvernement est apte à leur fournir un programme ou un service particulier, ou même qu'il y est motivé. Les installations, le matériel et les outils mis à la disposition des employés du secteur public se détériorent rapidement. De même, alors que les services sont de plus en plus complexes et qu'ils font de plus en plus appel à la technologie, la formation dispensée aux fonctionnaires est inadéquate, et dans certains cas inexistante.

Mr. Perron: As a result of the massive staff cuts over the past eight years, the Canadian government now employs fewer people than in 1973, despite an increase of more than 20 per cent in the Canadian population and despite the growing complexity of federal government programs, services and operations.

After giving the matter serious consideration, PSAC is of the opinion that PS 2000 will not contribute to the renewal of the federal Public Service. On the contrary, we firmly believe that PS 2000 will increase the frustration level, and damage morale even more. Consequently, delivery of service to the Canadian public will continue to deteriorate.

[Text]

Une copie du rapport de la Commission à laquelle nous avons fait référence, vous a été envoyée. Je pense que vous en avez des copies. Je prie les membres de ce comité de lire le document et surtout les commentaires des travailleurs et des travailleuses du secteur public fédéral. Vous verrez, je crois, que leurs commentaires sont révélateurs, compte tenu surtout des rapports flamboyants de la haute direction au sujet de Fonction publique 2000.

Mr. McEwen: The issues that our members have identified as the cause of frustration and poor morale relate to a decade of severe staff cutting and a legislative and administrative environment that restricts their ability to negotiate terms and conditions of employment. In an era when management talks increasingly of empowerment, they feel powerless. They, and the unions who represent them, have little if any control or even say in such important workplace issues as classification and staffing. They have been denied equal pay for work of equal value. They have been denied training, and they have been denied employment equity.

Our members had hoped and legitimately expected that Public Service 2000 would recognize the cause of their frustration and take action to improve the situation. Instead, the promoters of Public Service 2000 have proposed a system designed to restructure employment opportunities, classification and workplace relationships in such a way as to weaken employee involvement. Instead, the promoters of Public Service 2000 have proposed and are currently implementing a budget system that gives management the authority to reduce the employment by contracting out.

In conclusion, PSAC has historically supported measures designed to streamline government administration and make it more efficient. While we support the principle of reform, we can only support specific initiatives when it can be shown that measures aimed at streamlining the process will not adversely affect the rights of workers to fair treatment.

In our opinion, Public Service 2000 fails this test in a great many areas. As a result, we believe that Public Service 2000 should not proceed. If one takes a proper view of Public Service 2000, as we would urge your committee to do, one would be hard pressed to conclude that the government's proposals strike a balance between the rights of workers and the rights of management.

On the contrary, it is clear that the government's proposals are designed to empower management, to grant management greater rights and flexibility than currently exists, and to do this at the expense of the government's regular workforce.

We believe fundamentally that this approach to the employer-employee relationship is flawed. Moreover, it will inevitably result in an increased level of frustration that can only undermine the already poor morale in the public service. Such an outcome will adversely affect the service to the public.

Senator Stewart: In paragraph 15, you have written the following sentence:

[Traduction]

A copy of the Commission's report to which we refer was sent to you. I believe you have copies as well. I urge the members to read it, in particular the comments of federal public servants. I think you will find them revealing, especially in light of the glowing reports that senior management gave PS 2000.

M. McEwen: Les questions que nos membres ont déterminé constituer la cause de leurs frustrations et de leur démoralisation sont reliées à une décennie d'importantes coupures de personnel, ainsi qu'au contexte législatif et administratif qui les empêche de négocier leurs conditions de travail. À une époque où la direction parle de plus en plus de responsabilisation, ils se sentent sans pouvoir. Les fonctionnaires et les syndicats qui les représentent n'ont aucune maîtrise, ou même rien à dire, sur des questions importantes comme la classification et la dotation. On leur a refusé un traitement égal à travail équivalent. On refuse de les former, et on refuse de leur accorder l'équité en matière d'emploi.

Nos membres espéraient légitimement que Fonction publique 2000 reconnaîtrait la cause de leurs frustrations et prendrait les mesures qui s'imposent pour améliorer la situation. Au lieu de cela, les promoteurs de Fonction publique 2000 nous proposent un système ayant pour but de restructurer les chances d'emploi, la classification et les relations de travail de façon à affaiblir la participation des employés. Au lieu de cela, les promoteurs de Fonction publique 2000 ont proposé, et sont en train de mettre en place, un système budgétaire conférant à la direction l'autorité nécessaire pour réduire le nombre d'employés par le recours à la sous-traitance.

En conclusion, l'AFPC a toujours soutenu les mesures visant à simplifier l'administration de l'État et à la rendre plus efficace. Bien que nous supportions le principe de la réforme, nous pouvons uniquement entériner des initiatives dont on peut démontrer que les mesures prises pour simplifier le processus ne toucheront pas négativement les droits des travailleurs.

D'après nous, Fonction publique 2000 est loin de répondre à ce critère. Par conséquent, nous estimons que Fonction publique 2000 doit être stoppé. Lorsqu'on examine objectivement Fonction publique 2000, comme nous invitons votre comité à le faire, il est difficile d'arriver à la conclusion que les propositions mises de l'avant par le gouvernement permettent d'établir un équilibre entre les droits des travailleurs et ceux de la direction.

Au contraire, il est clair que les propositions du gouvernement ont pour but d'augmenter les pouvoirs de la direction, d'accorder à cette dernière des droits et une souplesse plus étendus, et tout cela aux dépens des fonctionnaires.

Nous croyons, et cela est fondamental, que cette façon d'aborder les relations entre l'employeur et ses employés est inacceptable. En outre, elle entraînera inévitablement une frustration plus grande, qui ne pourra que miner le moral déjà peu reluisant des troupes. Ce résultat ne pourra que nuire au service fourni au public.

Le sénateur Stewart: Dans le paragraphe 15, vous écrivez la phrase suivante:

[Text]

This is hardly surprising given that the process was self-identified as "an unabashedly management-driven exercise."

What is the source? You say "... self-identified as ..." What is the source?

Mr. McEwen: That is John Edwards.

Senator Stewart: We appreciate having Mr. McEwen and Mr. Perron here tonight, and we thank them for helping the committee.

In paragraph 11, you refer to a desire to have all federal workers placed under the Canada Labour Code. Then in paragraph 24, you say:

The issues that our members have identified as the cause of frustration and poor morale relate to a decade of severe staffing cuts, and a legislative and administrative environment that restricts their ability to negotiate terms and conditions of employment.

These two paragraphs suggest to me that your principal substantive—as distinct from procedural—complaint against Public Service 2000 relates principally to wages and contract of employment considerations. Is that correct? Do I get the correct message?

Mr. Perron: Two of the areas that we do have the opportunity to negotiate are wages and benefits in terms of those kinds of working conditions. Therefore when we talk about the Canada Labour Code governing collective bargaining in the federal public service, those issues, per say, would not change. Where we have difficulty are the areas where we are prohibited from negotiating. The key areas are classification and staffing. The *Public Service Staff Relations Act* and the *Financial Administration Act* put restrictions on our ability to negotiate classification and staffing.

In Public Service 2,000 two of the key ingredients to that whole process are a new classification plan and a new staffing process. We should add parenthetically here that we are not believers in the old system. We believe that the classification system as it currently exists in the federal public service is archaic, antiquated, and that it has outlived its usefulness.

Probably the foundation of staffing in the federal public service is the merit principle. The propositions put forward in Public Service 2,000 are a direct hit on the merit principle. The merit principle is being eroded in tremendous ways. You have heard the discussions. You have had various people here talk to you about the new deployment system and why the merit principle needs to be softened. Most of those are founded on having to speed up the process. For example, you are being told that 125,000 staffing actions are taking place in the federal public service; these take three months to accomplish, and that is too long. Therefore, we have to speed up the process.

We do not disagree that the process should be speeded up, but fairness and the merit principle should be in any new system, no matter how it is reconstructed. When we say that we want to have the right to negotiate classification in the staffing process, that is what we are talking about.

[Traduction]

Cela n'est pas surprenant, étant donné que ce processus constitue «une opération pilotée cyniquement par l'employeur».

Quelle est la source de cette affirmation?

M. McEwen: John Edwards.

Le sénateur Stewart: Nous remercions M. McEwen et M. Perron d'avoir été présents ici ce soir, et d'avoir aidé le Comité.

Dans le paragraphe 11, vous mentionnez souhaiter que tous les fonctionnaires fédéraux soient régis par le Code canadien du travail. Ensuite, dans le paragraphe 24, vous dites:

Les questions que nos membres ont déterminé constituer la cause de leurs frustrations et de leur démoralisation sont reliées à une décennie d'importantes coupures de personnel, ainsi qu'au contexte législatif et administratif qui les empêche de négocier leurs conditions de travail.

Ces deux paragraphes me laissent croire que votre principale objection à l'encontre de Fonction publique 2000 est reliée surtout à des questions de traitement et de conditions de travail. Est-ce correct? Est-ce que je me trompe?

M. Perron: Les traitements et les conditions de travail sont précisément deux questions que nous pouvons négocier. Par conséquent, lorsque nous demandons que le processus de négociation collective dans la Fonction publique fédérale soit régi par le Code canadien du travail, ces questions, en tant que telles, ne changeraient pas. Là où nous avons de la difficulté, c'est là où on nous interdit de négocier. Les points clés sont la classification et la dotation. La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique et la Loi sur la gestion des finances publiques limitent nos capacités de négociation en matière de classification et de dotation.

Dans Fonction publique 2000, un nouveau plan de classification et un nouveau processus de dotation sont deux des principaux éléments du processus d'ensemble. Nous devrions ajouter ici entre parenthèses que nous ne croyons pas en l'ancien système. Nous croyons que le système de classification, tel qu'il existe actuellement dans la Fonction publique fédérale, est archaïque et vieillot et qu'il a fait son temps.

La base de la dotation dans la Fonction publique fédérale est probablement le principe du mérite. Ce principe du mérite est directement miné par les propositions faites dans Fonction publique 2000. Nous avons entendu des discussions. Plusieurs personnes sont venues ici vous parler du nouveau système de déploiement et de la raison pour laquelle le principe du mérite doit être assoupli. La plupart d'entre elles se basent sur la nécessité d'accélérer le processus. Par exemple, on vous dit que 125 000 mesures de dotation sont prises dans la Fonction publique fédérale; il faut trois mois pour les exécuter; c'est trop long. Par conséquent, il faut accélérer le processus.

Nous ne sommes pas en désaccord avec le fait que le processus doit être accéléré, mais l'équité et le principe du mérite doivent faire partie de tout nouveau système, quelle que soit la façon dont il est reconstruit. Quand nous disons que nous vou-

[Text]

If I could take a step back for a moment, senator, the remark that we put in the brief said—and we were quoting John Edwards at the time—that it was unabashedly management driven. If you examine the process of how Public Service 2000 came about you can see more clearly what we are talking about.

In December of 1989, the Prime Minister and the Clerk of the Privy Council, Paul Tellier, announced that Public Service 2000 would be undertaken and that a full review of the federal public service would take place. It is interesting to note that when that announcement was made, it was probably a greater surprise to us than it was to a lot of people. One would think that if they were to undertake a major review of the public service, one of the constituencies that they would want to deal with—if they did not want to talk to the unions specifically, because there seems to be an aversion on their part to doing that—would be the employees.

One of the things that clearly was missing from the whole process—and designed not to be in the process—was consultation with the unions and with the workers in the federal public service. We created a major stink and, to be quite blunt, the employer and management were brought, kicking and screaming, to a “consultation process”.

The task forces that were put into place were made up of deputy ministers, associate deputy ministers and senior members of the public service. We certainly believe they have their place in any review or reform exercise, but at no time was there any consideration that we, as representatives of the working people themselves, should have any part of this process. It is like we were being told: “You people really do not know; we know best because either we have a greater education or we read more Harvard journals. We know what the process should be.” We were shut out entirely.

You have probably been told that, since then, there has been lots of consultation. After fighting our way into the room, we were given the opportunity to present our views. The seven task forces allowed us to come and speak. Interestingly, before we appeared before them, the task forces put out discussion papers, sort of topic issues, and stated that these were some of the things that they were looking at and indicated the direction in which they were going. We went in and presented our views. I have difficulty believing that everything that we believe in is wrong. But I have to conclude that somebody thought so, because the task force reports that came out afterward reflected not one single recommendation or proposal that we put forward. While we do not necessarily share the same kind of management approach, we believe that the front-line people should be involved in designing the process, should have some say and should be able to talk about what the problems are on the front line. That was all gone.

The only other observation I would add is that all of this Public Service 2000 has been pitched—and I do not like that

[Traduction]

lons avoir le droit de négocier la classification dans le processus de dotation, c'est de cela que nous parlons.

Si je pouvais prendre un peu de recul, monsieur le Sénateur, la remarque que nous avons mise dans le mémoire disait—et nous citons John Edwards—que c'était sans aucune confusion de la gestion coup par coup. Si vous examinez le processus auquel en est venu Fonction publique 2000, vous pouvez avoir une meilleure idée de ce dont nous parlons.

En décembre 1989, le Premier ministre et le commis du Conseil privé, Paul Tellier, ont annoncé que Fonction publique 2000 allait être lancé et qu'il y aurait une révision complète de la Fonction publique fédérale. Il est intéressant de noter que l'annonce nous a probablement surpris plus que bien d'autres. On pourrait croire que s'ils étaient pour entreprendre une révision majeure de la Fonction publique, l'un des intervenants avec lequel ils voudraient traiter—s'ils ne voulaient pas parler aux syndicats parce qu'ils semblent avoir une aversion à cela—serait les employés.

L'une des choses qui manquait clairement dans le processus et qui n'était pas prévue dans le processus était la consultation des syndicats et des travailleurs de la Fonction publique fédérale. Nous avons créé du grabuge, pour être francs; l'employeur a été amené en colère à un «processus de consultation».

Les équipes de travail qui ont été mises sur pied étaient composées de sous-ministres, de sous-ministres adjoints et de cadres supérieur de la Fonction publique. Nous croyons certainement qu'ils ont leur place dans tout exercice d'examen ou de réforme, mais on n'a jamais pensé que nous pourrions, en tant que représentants des travailleurs eux-mêmes, faire partie de ce processus. C'est comme si on nous avait dit: «Nous le savons mieux, soit parce que nous avons étudié davantage, soit parce que nous lisons plus de journaux de Harvard. Nous savons ce que devrait être le processus.» Nous avons été complètement écartés.

On vous a probablement dit qu'il y a eu depuis beaucoup de consultations. Après nous être frayé un passage dans la salle, on nous a donné l'occasion de présenter nos vues. Les sept équipes de travail nous ont permis de venir et de parler. Chose intéressante, avant de comparaître, les équipes de travail ont émis des documents de discussion, une sorte d'exposé des problèmes, ont dit que c'était là certaines des choses qu'elles examinaient et ont indiqué l'orientation qu'elles prenaient. Nous sommes entrés et nous avons présenté nos vues. J'ai de la difficulté à croire que tout ce à quoi nous croyons est faux. Mais je dois conclure que quelqu'un le pensait parce que les rapports des équipes de travail qui ont été produits par la suite n'ont jamais reflété une seule de nos recommandations ou propositions. Bien que nous ne partagions pas nécessairement la même méthode de gestion, nous croyons que les gens en première ligne devraient participer à la conception du processus, devraient avoir quelque chose à dire et devraient pouvoir parler des problèmes qui se posent en première ligne. Tout cela était parti.

La seule autre observation que j'ajouterais, c'est que toute cette Fonction publique 2000 a été bazarde—je n'aime pas ce

[Text]

term but that is the way it is looking—by the Privy Council Office and others. This is all designed for service to the public. The starting point is service to the public and then after that the public service is rebuilt around that notion.

When we say that it is management driven and that it was designed by the managers for the managers, one of the other observations that leads us to that conclusion is that of all the task forces that were put together—and there were task forces on staff relations, service to the public, classification, and staffing and deployment—the very last report to be published was service to the public. All of the others had been published. There was something backwards in that process. If you believe that service to the public is the issue, you study that issue and then after that you build your classification plans, your staffing process, and so on, behind that issue.

When we say management driven, it is their term but it is absolutely accurate.

Senator Stewart: You seem to be implying that, to use the military analogy again, the officers are designing the armed forces for their own benefit and comfort and they may even have to go out and find the enemy to justify their own existence.

Mr. Perron: No. I am saying that the military probably has sense enough to have some view of what the soldiers or the troops are facing before the generals make all the decisions. This approach was not even that enlightened.

Senator Stewart: The records of this committee will be read by some people. You mentioned your unease about what may happen to staffing procedures under Public Service 2000. You mentioned that merit and fairness may be shortchanged. Could you spell that out?

Second, could you tell us how you think classification is likely to be deformed rather than reformed under Public Service 2000?

Mr. Perron: It took me a couple of seconds to catch the analogy. I assume in that analogy to the military we were not compared with the enemy. We do not view ourselves as front-line workers. We view ourselves as part of the process.

Senator Stewart: As I understood it, you were saying that there was great emphasis in your early papers on the means. Of course the end was service to the public, but the implication was that the end was discovered only after the means had been amply taken care of. It is sometimes said about some armed forces that if there is no enemy, one has to be invented in order to justify the armed services.

Mr. Perron: Yes, I understand that.

Concerning the two issues that you talked about—that is, the merit system and the classification system—one of the things that is interesting about the classification system is that it is kind of a hidden process in this whole Public Service 2000 process because it does not require legislative change. The

[Traduction]

mot, mais c'est comme ça que sont les choses—par le Bureau du Conseil privé et les autres. Tout est conçu pour le service au public. Le point de départ est le service au public et après cela, la Fonction publique est réaménagée autour de cette notion.

Quand nous disons que c'était de la gestion coup par coup et que c'était conçu par les gestionnaires pour les gestionnaires, l'une des autres observations qui nous amènent à cette conclusion c'est que de toutes les équipes de travail qui ont été mises sur pied—et il y avait des équipes de travail sur les relations avec le personnel, le service au public, la classification et la dotation et de déploiement—le dernier rapport à paraître a été le service au public. Tous les autres avaient été publiés. Il y avait quelque chose de rétrograde dans le processus. Si vous croyez que le service au public est le problème, vous examinez la question et après cela vous établissez vos plans de classification, votre processus de dotation, etc.

Quand nous disons «gestion coup par coup», c'est leur expression mais c'est absolument juste.

Le sénateur Stewart: Vous semblez supposer que, pour utiliser de nouveau une analogie militaire — que les officiers conçoivent les forces armées pour leur propre avantage et pour leur propre confort et qu'ils peuvent devoir aller chercher l'ennemi pour justifier leur existence.

M. Perron: Je dis que le militaire a probablement assez de sens pour avoir une idée de ce à quoi les soldats ou les troupes font face avant que les généraux prennent toutes les décisions. Cette approche n'était même pas celle éclairée.

Le sénateur Stewart: Des personnes vont lire les dossiers de ce comité. Vous avez fait allusion au fait que vous étiez inquiet à propos de ce qui pourrait arriver aux procédures de dotation dans le cadre du programme Fonction publique 2000. Vous avez mentionné que les principes de mérite et d'équité pourraient ne pas être reconnus à leur juste valeur. Pouvez-vous être plus explicite?

Ensuite, pourriez-vous nous dire en quoi vous croyez que la classification risque d'être déformée et non réformée dans le cadre de Fonction publique 2000?

M. Perron: J'ai mis quelques secondes à saisir l'analogie. J'imagine que, dans cette analogie avec l'armée, nous étions pas comparés à l'ennemi. Je ne nous considère pas comme des travailleurs en première ligne, mais bien comme faisant partie du processus.

Le sénateur Stewart: Si j'ai bien compris, vous disiez avoir insisté beaucoup sur les moyens dans vos premiers documents. Naturellement, la fin était un service au public; cependant, vous avez laissé entendre que la fin a été trouvée seulement après que les moyens ont été abondamment définis. On dit parfois des forces armées que, s'il n'y a pas d'ennemi, il faut en inventer un pour justifier leur existence.

M. Perron: Oui, je comprends.

Pour ce qui est des deux sujets dont nous avons parlé, soit le système du mérite et le système de classification, un des éléments intéressants du système de classification est qu'il s'agit d'un genre de processus caché dans tout le programme Fonction publique 2000 car il n'exige pas de modifications législatives.

[Text]

authority of the employer to establish the classification system remains as such.

There were recommendations that were put forward that are now being followed through. There are a number of working groups that are implementing a new classification system in the public service, and that will go ahead regardless of what legislative changes may or may not come about when the time is appropriate.

As I said earlier, we are firm believers that the classification plans need to be changed. There are too many classification groups in the federal public service. Any objective observer will tell you that. There are too many layers in the federal public service. That is clear. On that principle we are entirely in agreement with the employer and the government. How you bring about a new plan is where we disagree. We believe, just as it happens in private corporations, crown corporations and provincial governments throughout the country, that you sit down and negotiate.

One of the visions of Public Service 2000 has what they call the general administration group. That is where the proposal from Treasury Board is to take approximately 160,000 people, who include a broad range of occupational groups from what is termed the administrative and foreign service category in the federal Public Service and amalgamate that with the group that is a category known as the administrative support group. They are to be amalgamated into one large classification group and divided in six levels. It is important that we reiterate that the principle and the notion that is being put forward here we do not disagree with; how it is brought about is our problem.

What we will wind up with is very large bands of employees within a restricted number of levels. You have to view this in the context with the deployment or transfer notion that is being put forward and this ties into the merit principle, how it applies and how we say that it will be eroded.

A huge number of what are today termed promotions, will become transfers. You will have ranges of—from some of the early signs coming out of Treasury Board—of 30,000 to 50,000 people in one level, for example, the General Administration II level. All the movement within that will be done without competition and strictly by fiat. If a position becomes vacant, the manager or managers in that particular area will decide who goes into that position and there is no redress mechanism. There should be some fairness and merit should apply. The person who is best qualified to do the work should be doing it. That is not the notion that is being put forward in the context of deployment.

In the context of promotions, which presumably will become fairly limited because of the broad range and the number of steps being so severely reduced, the only way you get a promotion is by going from level two to level three or level three to level four, or whatever. The number of movements between levels will be limited.

Another recommendation put forward is that, rather than the best qualified being the basic criterion for a promotion, the

[Traduction]

ves. C'est toujours l'employeur qui a autorité en matière d'établissement du système de classification.

Certaines recommandations proposées font maintenant l'objet d'un suivi. Un certain nombre de groupes de travail mettent en vigueur un nouveau système de classification à l'intérieur de la Fonction publique et ce phénomène se poursuivra peu importe si les modifications législatives se matérialisent ou non, au moment opportun.

Comme je l'ai déjà dit, nous croyons fermement qu'il faut modifier les plans de classification. Il y a trop de groupes de classification au sein de la Fonction publique fédérale. N'importe quel observateur objectif peut le confirmer. La Fonction publique compte trop de niveaux, c'est évident. Nous sommes tout à fait d'accord avec l'employeur et le gouvernement sur ce sujet. Là où nous sommes en désaccord, c'est sur la façon dont vous mettez un nouveau plan de l'avant. Nous croyons que vous devez le négocier, comme cela se fait dans les organisations privées, les sociétés d'état et les gouvernements provinciaux du pays.

Un des objectifs de Fonction publique 2000 porte sur ce que l'on nomme le groupe d'administration général. C'est là que le Conseil du Trésor propose de prendre environ 160 000 personnes de divers groupes professionnels, de ce que l'on appelle la catégorie des services administratifs et étrangers de la Fonction publique fédérale, et de les fusionner avec le groupe de soutien administratif. Il s'agit d'un grand groupe de classification qui sera divisé en six niveaux. Il est important que nous répétions que nous ne sommes pas en désaccord avec le principe et la notion proposés; notre problème concerne plutôt sa mise en oeuvre.

Nous nous retrouverons alors avec de très vastes regroupements d'employés à l'intérieur d'un nombre restreint de niveaux. Il faut voir cela dans le contexte où la notion de déploiement ou de transfert est mise de l'avant et cela restreint le principe du mérite, comment il s'applique et la façon dont nous croyons qu'il sera éliminé.

Un nombre important de ce qui sont aujourd'hui des promotions pour une durée déterminée deviendront des transferts. Les premiers signes émanant du Conseil du Trésor indiquent qu'il y aura probablement des groupes de l'ordre de 30 000 à 50 000 personnes à un niveau, par exemple le niveau II, Administration générale. Tout le mouvement se fera sans concours et uniquement par décret. Si un poste se libère, les gestionnaires de ce secteur décideront de la personne qui l'occupera et il n'y a aucun moyen de redressement. Il devrait y avoir une certaine justice et le principe du mérite devrait s'appliquer. C'est la personne la mieux qualifiée pour le travail qui devrait obtenir le poste. Ce n'est pas l'idée que le déploiement met de l'avant.

Dans le contexte des promotions, qui deviendront probablement assez limitées à cause de la vaste gamme et du nombre d'étapes qui est si drastiquement réduit, la seule façon d'obtenir une promotion est de passer du niveau deux au niveau trois ou du niveau trois au niveau quatre, ou quelque chose du genre. Le nombre de mouvements entre les niveaux sera limité.

Une autre recommandation veut que plutôt que les meilleures qualifications soient le critère de base pour l'obtention

[Text]

criterion can become, by regulation of the Public Service commission, a qualified employee. So that if you look at today's context you have a promotional opportunity and ten people apply for the job. There is a competition. The rules of the competition are laid down, for example, written tests, interviews, and so on. At the end of that if five people are "qualified", then the selection must be the most qualified of the five. If you had that same competition under this proposal the person who gets the job must only be qualified. With office politics and bureaucratic patronage, favouritism and grooming that are realities—they sound like dirty words but they are realities and we know it goes on—the person selected no longer has to be the best qualified. It could be the least meritorious person, the least qualified of the five as long as that person is qualified. There is no challenge to that, with the current system that is in place.

We see the classification system as the base of part of the erosion of the merit principle because of the deployment and change in rules of the merit principle.

Le sénateur Simard: Je voudrais faire certains commentaires et vous inviter à nous donner votre réaction. Je pense que l'on peut facilement sympathiser, être d'accord et appuyer toute tentative de votre part et toute stratégie que vous pourriez employer pour faire appliquer les grands principe de «fairness» et de mérite.

Vous avez soulevé bien des questions. Vous êtes revenu évidemment sur ce que d'autres groupes nous ont déjà servi à savoir le moral des troupes et tout ça. C'est bien. Je voudrais que vous nous disiez un peu de façon plus spécifique, que vous élaboriez sur le manque de formation dont les employés pourraient être victimes. Je connais des gens assez près de moi qui oeuvre dans la Fonction publique et qui ont eu à se plaindre de ça avec des conséquences assez importantes sur leur physique et leur santé. Je peux comprendre cela.

Tout d'abord, vous avez aussi signalé que les objectifs de Fonction publique 2000 n'avaient pas été atteints. Par contre, vous voyez des choses positives dans cet exercice. Je voudrais que vous disiez quelles sont ces choses positives. Il est de la nature un peu de votre opération de critiquer la gestion et vous le faites très bien d'ailleurs. Cela est d'autant plus facile que durant les temps que nous connaissons, les gouvernements de toute couleur doivent, compte tenu des dollars à leur disposition et des dettes gouvernementales très élevées, essayer de gérer de façon...

...not necessarily business-like, because I do not believe governments should operate with all the business principles that you find in the private sector. Some people would have the government operate that way. I disapprove.

Still they have to look on the bottom line. They may have to privatize, I suppose, and that is not a bad word in itself, with the salary freezes and the deduction in the number of your members. You have referred to the fact that, in 1992, the government employs fewer people than it did in 1973. That is not necessarily bad either. I will leave it at that. Maybe you could comment on some of the things. And maybe you could try to find something positive to say, although this is not necessarily your job, but I think it will help this committee to understand

[Traduction]

d'une promotion, le critère devienne, en vertu d'un règlement de la Commission de la Fonction publique, un employé qualifié. De cette façon, dans le contexte actuel, lorsqu'il y a possibilité de promotion, dix personnes présentent leur candidature. Il y a un concours. Les règles du concours sont établies, par exemple, des tests écrits, des entrevues et ainsi de suite. À la fin de ce processus, si cinq personnes «se qualifient», on choisit la plus qualifiée. Si le concours se passait selon la proposition présentée, la personne qui obtiendrait le poste n'aurait qu'à être qualifiée. À cause des politiques et du favoritisme bureaucratiques, de la préparation à l'emploi, qui sont des réalités—je suis conscient que cela est difficile à entendre, mais c'est la vérité et nous savons que c'est ainsi que cela se passe—la personne choisie n'a plus à être la mieux qualifiée. Ce pourrait en fait être la moins qualifiée des cinq, du moment qu'elle est qualifiée. Cela ne risque pas d'arriver avec le système actuel.

Nous voyons le système de classification comme la base de l'élimination du principe du mérite à cause du déploiement et du changement des règles relatives au principe du mérite.

Senator Simard: I have a few comments and I would like your reaction. I think we can readily sympathize and agree with you and support any effort or strategy you might employ to apply the major principles of fairness and merit.

You have raised many questions. Obviously you focused on what other groups have already told us, namely employee morale and the like. I would like you to elaborate further on the lack of training available to employees. Some fairly good acquaintances of mine who work in the Public Service have complained that this has affected rather significantly their physical health. I can understand this.

You stated, first of all, that the aims of PS 2000 had not been achieved. However, you do see some positive aspects to this whole exercise. Could you tell me what these are? It is more or less in your operation's nature to criticize management and you are very good at this job. It is all the more easy these days when governments of all political stripes must try, given the dollars available and high government debts, to manage...

...pas forcément à la manière des entreprises, parce que je ne crois pas que les gouvernements devraient fonctionner selon tous les principes adoptés par le secteur privé. D'aucuns préféreraient qu'il en soit ainsi. Pas moi.

N'empêche qu'ils doivent s'en tenir à l'essentiel. Ils finiront peut-être par privatiser, ce qui n'est pas en soi une mauvaise chose, avec le gel des salaires, et la réduction du nombre de vos membres. Vous avez fait allusion au fait que, en 1992, le gouvernement emploie moins de personnes qu'en 1973. Ce n'est pas forcément mauvais, non plus. Mais, je n'irai pas plus loin. Peut-être voudriez-vous faire quelques commentaires. Et peut-être trouveriez-vous des choses positives à dire, bien que cela ne soit pas forcément votre tâche, mais j'estime que cela aidera

[Text]

better whether we are on the right track or whether we can expect something from PS 2000 over the next two or three years.

Mr. McEwen: First of all, I hope we do not sound too negative, because what we are doing is really pointing out the areas that concern us. Sometimes that may give the air of being negative, but then we are negative, yes, in the areas where we feel it affects the people we represent.

I will go down through some of the points. For instance, morale. We knew there was a morale problem in the public service, but when we decided to go out to the membership, into 22 communities—and I chaired 6 of those task forces across the country. I went from Charlottetown, P.E.I., to Yellowknife in the North West Territories.

Senator Simard: Your own task force?

Mr. McEwen: Yes. Members appeared before us. We had 440 face-to-face presentations across the country. We had members of Parliament, members of the provincial and municipal governments and our membership. Our membership told us some very interesting things. For example, morale is extremely low in the public service and they gave us valid reasons.

I was interested when you talked about training because one of the reasons which tied in was training. Amazingly it was not necessarily only training for themselves, it was training for the managers. I am going to be positive here, that in all fairness to the managers, a lot of individuals are promoted at the first line manager and then they are promoted again without further training. A lot of members who spoke to us in the field said our managers are not trained and it is not fair to the manager. We also heard that, with new technology, new equipment, et cetera, training was very limited, especially outside of Ottawa, in the outer—I guess, coming from the Maritimes, from the “colonies”, they felt the training was not adequate. There were one or two departments that did say they had adequate training, but not many, which in my view tied in with the morale problem.

The merit principle: It is extremely difficult for us to be positive when we talk about merit, because, effectively, Public Service 2000 is destroying the merit principle. Section 10, which I wrote down to make sure I had it, in the new legislation proposes the end to the current requirement to measure individual candidates against the competence of others. As Bob said earlier, the least meritorious individual could win the competition, and there is no way to appeal, because what are you appealing? You are not appealing that you are more qualified. All your appeal will do is appeal that the individual qualifies for the position. What the heck is the good of that?

Senator Simard: You are talking about section 10 of Bill C-26?

[Traduction]

ce comité à mieux se rendre compte si nous sommes sur la bonne voie ou bien si on peut s'attendre à quelque chose de FP 2000 dans les deux ou trois prochaines années.

M. McEwen: D'abord, j'espère que nous ne donnons pas l'impression d'être par trop négatifs, parce que notre but est réellement de souligner les secteurs qui nous intéressent. Cela peut parfois nous faire paraître négatifs, mais alors, oui, nous le sommes dans les secteurs qui nous semblent toucher les gens que nous représentons.

Je commenterai certains aspects. Par exemple, le moral. Nous, du syndicat, savions que dans la fonction publique, le moral était à son plus bas. C'est alors que nous avons décidé d'aller à la rencontre de nos membres. Nous avons visité 22 villes canadiennes—j'ai moi-même présidé 6 groupes de travail—d'un bout à l'autre du pays. Je me suis rendu de Charlottetown, dans l'Île-du-prince-Édouard, jusqu'à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest.

Le sénateur Simard: Votre propre groupe de travail?

M. McEwen: Oui. Nous avons convoqué nos membres. Nous avons reçu 440 mémoires. Des députés provinciaux et des conseillers municipaux se sont présentés, ainsi que nos membres. Ces derniers nous ont dit des choses très intéressantes. Par exemple que le moral est à plat au sein de la fonction publique, et ils nous ont donné des raisons valables à cela.

Vos propos sur la formation m'ont intéressé, parce que l'une de ces raisons concernait justement la formation. Le plus étonnant a été le fait qu'il ne s'agissait pas forcément de la formation de nos membres, mais de celle des gestionnaires. Ici, je vais me faire positif en disant qu'en toute justice envers ces gestionnaires, un grand nombre d'entre eux sont d'abord promus au niveau I, puis ensuite promus à un autre niveau sans autre formation. Plusieurs membres nous ont fait savoir que leurs gestionnaires ne sont pas formés, ce qui est injuste pour eux. Nous avons appris aussi que, avec les nouvelles technologies, les nouveaux matériels, etc., la formation était très restreinte, surtout à l'extérieur d'Ottawa, dans les régions périphériques—je suppose que, venant des Maritimes, des «colonies», nos membres estimaient n'avoir pas reçu une formation suffisante. Dans le cas d'un ou de deux ministères, ils nous ont dit que la formation était adéquate, mais pas plus, ce qui, à mon avis, confirme les raisons pour lesquelles le moral est aussi bas.

Le principe du mérite: il nous est extrêmement difficile de paraître positifs dès que nous abordons le sujet du mérite, parce que, au fond, Fonction publique 2000 va à l'encontre de ce principe. L'article 10 du projet de loi, que j'ai transcrit pour le citer correctement, propose de mettre un terme au principe de sélection fondé sur un examen comparatif des candidats. Comme Bob l'a déjà dit, le candidat le moins apte risquerait de l'emporter sur les autres, et il n'y a aucun moyen prévu de faire appel. Faire appel de quoi? Vous ne faites pas appel en soutenant que vous êtes plus qualifié. Tout ce que vous pouvez soumettre, en faisant appel, c'est dire que vous êtes qualifié. Et à quoi cela servirait-il?

Le sénateur Simard: Vous faites allusion à l'article 10 du projet de loi C-26?

[Text]

Mr. McEwen: Yes. I am sorry, I did mention the dirty word C-26. I just used it as an example, Senator.

Public Service 2000 has some positive facets. I think of classification. As Bob mentioned, we are in total agreement with restructuring, lowering the number of categories, et cetera. Again it is the way it was implemented. I know we agree with reform that is going to provide better service to the general public. I spent 25 years working in a weather office where I provided service to the public. Sometimes it was not very well accepted, but I provided service to the general public and I know that the general public is demanding better and more service. In order to do that with less money, we understand where the government is coming from when they say they must reform and provide better service to the public. Those are positive features.

You mentioned contracting out. I do not think we ever stated that we are totally against contracting out. We are against rampant contracting out. We are against contracting out that costs more money in areas such as departmental budgets when the government says, it is better for us to contract this out than to hire employees and we save on our budget. It eventually ends up costing more money. But contracting out in a specific area, where the talent is not there or the specific training is not within the government to do certain work, we have never objected to that.

Senator Simard: Can I stop you for a minute and ask you a specific question? You say that in some cases you have observed or determined that the government has contracted out for some work that will cost more money in the long run. Can you document that, if not tonight, then send me a number of specific examples? I am not challenging you. I am trying to see clear on this thing. We are all doing the same thing here. I am interested in saving taxpayers' money. If the government has made poor choices, we want to know about it. That is why I am trying to get you to be more specific.

Mr. McEwen: I can give you figures. First of all, we have gone to Treasury Board for figures on contracting out. We have gleaned from the Main Estimates, I think in 1984, that it cost approximately \$2 billion for contracting out. In 1989-90, I think it is, it cost over \$5 billion. It has increased dramatically.

Bob, do you want to talk about specific items?

Mr. Perron: On these "specifics", as you know, this committee is probably more familiar with the kinds of figures which are moved around in the Main and miscellaneous estimates than we are, and how difficult it is to track things down. You talked about the bottom line in the public service, and God knows, the taxpayers have had it up to here and then some. To say it is going to take more money to provide the public service is not necessarily an option, that the bottom line is real, and that options to reducing the costs have to be examined all the time.

[Traduction]

M. McEwen: Oui. Je le regrette, mais j'ai bien prononcé ce mot obscène: C-26. Je ne m'en sers que comme exemple, monsieur le Sénateur.

Fonction publique 2000 présente quelques aspects positifs. Je pense à l'aspect classification. Comme Bob l'a dit déjà, nous sommes tout à fait d'accord sur la restructuration, la réduction du nombre de niveaux, etc. Je le répète, c'est la façon de mettre tout ça en oeuvre. Je sais que nous sommes d'accord sur une réforme dont le but est d'assurer de meilleurs services au public. J'ai passé 25 ans dans un service de météorologie fournissant un service au public. Il arrivait parfois que cela ne faisait pas l'affaire, mais je fournissais un service au public et je sais que le public demande des services améliorés et en plus grand nombre. Afin de le satisfaire avec des budgets amoindris, le gouvernement doit procéder à une restructuration, et cela nous le comprenons. Ce sont là des aspects positifs.

Vous avez parlé de sous-traitance. Je ne pense pas que nous ayons jamais dit. Je ne crois pas que nous ayons déjà dit que nous étions totalement contre la sous-traitance. Nous sommes contre une sous-traitance effrénée. Nous sommes contre une sous-traitance qui coûterait plus cher à certains ministères quand le gouvernement dit qu'il est préférable pour nous de faire appel à la sous-traitance plutôt que d'engager du personnel et d'ainsi réduire les dépenses, ce qui finit par coûter plus cher. Nous ne nous sommes toutefois jamais objectés à la sous-traitance dans un secteur précis lorsque la compétence ou la formation spécifique requise pour faire ce genre de travail n'existe pas au sein du personnel gouvernemental.

Le sénateur Simard: Puis-je vous interrompre une minute pour vous poser une question précise? Vous dites avoir observé ou déterminé dans certains cas que le gouvernement avait donné en sous-traitance des travaux qui, en fin de compte, avaient coûté plus cher. Pouvez-vous documenter ces affirmations ce soir, sinon me faire parvenir un nombre d'exemples spécifiques? Je ne vous mets pas au défi. J'essaie simplement d'y voir clair. Nous avons tous le même but. J'évite de gaspiller l'argent des contribuables. Si le gouvernement a fait de mauvais choix, je veux le savoir. C'est la raison pour laquelle j'essaie de vous faire préciser votre pensée.

M. McEwen: Je peux vous fournir des chiffres. Nous sommes tout d'abord allés au Conseil du trésor pour y recueillir des données chiffrées sur la sous-traitance. Selon les renseignements glanés dans le Budget des dépenses principal, je crois qu'en 1984, la sous-traitance a coûté environ 2 milliards de dollars. En 1989-1990, je crois que son coût dépassait les 5 milliards. Elle a donc augmenté de façon considérable.

Bob, faites-vous référence à quelque chose de précis?

M. Perron: À ce sujet, comme vous le savez, ce comité connaît probablement mieux que nous ce genre de chiffres que l'on promène dans le Budget des dépenses principal et autres estimations diverses, et il sait à quel point il est difficile de s'y retrouver. Vous avez parlé de la limite dans la fonction publique, et Dieu sait, que les contribuables en ont jusque-là, et c'est peu dire... Dire qu'il faudra plus d'argent pour maintenir le même niveau de service n'est plus vraiment une question de choix, nous avons vraiment atteint la limite, et les options

[Text]

What we are concerned about is smoke-and-mirror options, as opposed to real options. One of the tacks that the government has taken over the last several years is to talk about reducing the size of the public service. You and I have talked about the number of public service employees now being at the same level they were in 1978. But is it a real drop? Who is doing the work? We have found two areas where there is excess. One of them is the contracting out, and I will get to that.

The other one is this new notion of term employees. Because of person-year games, when departments are told they must cut back 2,000 person-years, doesn't matter who, just cut those heads somewhere, this is what happens. If I am an indeterminant employee and I am doing a function, I am a person-year. If I retire or leave for whatever reason, then the department will go and get Jim and say, would you like to do that job, but you will be a term employee, we are going to hire you for six months, and you will do that work. Jim will come in and do that work and, after five and a half months, the manager comes along and says, well, the work has to keep going, will you take another term? So Jim stays in there. There is no security involved in his job. Six months down the road, he could be out in the street. What happens in the numbers game is that Jim is not a person. That is not a person-year.

Senator Simard: I understand that.

Mr. Perron: I was a person-year but he is not. He is gone. The kinds of personal service contracts that are done over and above that are an issue we have raised on a number of occasions with the House of Commons Standing Committee on Public Accounts. The House standing committee and the Auditor General have looked at it every which way, trying to get some kind of a grasp. If we have difficulty coming up with numbers, it is for good reason. Let me quote one of their reports as contained in our report:

"Your committee examined the human resources aspects of the increasing use of contracts of all types in government departments. A clear connection has been drawn between contracting-out and the government's program to reduce the size of the public service over the last five years. Officials of the Treasury Board referred your Committee to Part I of the 1990-91 Main Estimates, where contracting-out was cited as one of the measures used to meet person-year reduction targets."

You reduce the number of person-years and then you put out the work to contract.

"Your Committee asked the Treasury Board Secretariat to provide data which would help to explain the increased reliance on contract workers. In particular, a question was posed on the extent to which people hired on a personal

[Traduction]

permettant de réduire les coûts devraient toujours être examinées.

Ce qui nous préoccupe, ce sont les fausses options par opposition aux vraies. Une des voies suivies par le gouvernement ces dernières années consiste à envisager la réduction des effectifs de la fonction publique. Vous et moi avons noté que les effectifs de la fonction publique sont actuellement au même niveau qu'en 1978. Mais est-ce une véritable baisse? Qui fait le travail? Nous avons noté deux secteurs où il y a eu exagération. L'un des deux est la sous-traitance, et nous y reviendrons.

Le deuxième, c'est cette nouvelle notion d'employé contractuel. En vertu de ce jeu des années-personnes, lorsque l'on dit aux ministères de couper 2 000 années-personnes, peu importe qui, de couper ces têtes quelque part, c'est ce qui arrive. Si je suis un employé nommé pour une période indéterminée et que j'assume une fonction, je suis considérée comme une année-personne. Si je prends ma retraite ou quitte mon poste pour quelque raison que ce soit, le ministère ira ensuite engager Jim et lui dira, voulez-vous faire ce travail, mais vous serez considéré comme employé contractuel. Nous vous engageons pour six mois et vous ferez ce travail. Jim viendra et fera le travail demandé puis, après cinq mois et demi, le gestionnaire viendra et lui dira, bon, le travail doit se poursuivre, accepteriez-vous une prolongation. Alors Jim continue de travailler. Il n'a toutefois aucune sécurité d'emploi. Dans six mois, il pourrait se retrouver à la rue. Ce qui se passe au niveau des chiffres, simplement, Jim n'est pas une personne. Il ne s'agit pas d'une année-personne.

Le sénateur Simard: Je comprends ça.

M. Perron: J'étais donc une année-personne et lui non. Et il est parti. Ce genre de marchés de services personnels auquel on a recours constitue d'ailleurs un problème que nous avons souligné à maintes occasions au comité permanent de comptes publics. Le comité permanent de la Chambre ainsi que le Vérificateur général ont bien examiné la question afin de pouvoir la traiter d'une manière ou d'une autre. Si nous avons de la difficulté à produire des chiffres, c'est parce qu'il y a une bonne raison à cela. Permettez-moi de vous lire un extrait d'un de leurs rapports, que nous avons d'ailleurs repris dans notre mémoire:

«Votre comité a examiné le recours accru à des marchés de divers types dans les ministères, sous l'angle des ressources humaines. Un lien direct a été constaté entre la sous-traitance et le programme du gouvernement visant à réduire les effectifs de la fonction publique au cours des cinq dernières années. Le Conseil du Trésor a renvoyé votre comité à la partie I du budget général 1990-1991, dans lequel il est dit que la sous-traitance constituait un des moyens utilisés pour atteindre les objectifs de compression des années-personnes.»

D'abord on réduit le nombre d'années-personnes et ensuite on sous-traite le travail à effectuer.

«Votre comité a demandé au secrétariat du Conseil du Trésor de lui fournir les informations qui lui permettront de comprendre le recours accru au travail à contrat. Une des questions tentait de cerner, de façon plus particulière,

[Text]

service contract basis, carried out work that was previously done by public servants. Treasury Board Secretariat replied that it did not collect such data, nor did the departments."

So if we have trouble coming up with numbers, the standing finance committee of the House was having a major difficulty. The only persons who should be able to come up with it are those at Treasury Board and in the departments, presumably, but these do not exist.

Senator Simard: I am glad I raised the question. I think in some future exercise we will pursue this thing and get Treasury Board to answer. If they advertise this as a source of saving, they will have to document it. I was hoping that you would be able to tell us more since you made the charge. If there is time, I will come back to more questions.

Mr. Perron: You will find, Senator, there are some examples in our report that you can look at.

Senator Bolduc: I would like to come back to paragraph 10 of your brief. You said that, throughout the PS 2000 process, management and government have ignored the solutions advanced by the PSAC. After that, in 11, you give only one solution, and that solution is that classification and staffing should be under the Canada Labour Code. In other words, we should get rid of the Public Service Act, so that the whole personnel policy of the government would be subject to negotiations between the Treasury Board and yourself.

I must say that I am puzzled by that. It seems to me the structure of the public service is somehow the machinery of government. It involves more than unions. It is more than that. It overlaps with the management, the whole structure. On the other hand, there must be some basic public policies about recruitment. We have talked about merit and competition, because merit is like motherhood—everyone is for merit. But how do you give a sense to that? It is by competition. It is the relative competence of people. And we know it is not cut like that. That is why you have to have competitions, so that we have a relative grading of the competence of the people.

I wonder if public policy on staffing should be in the law? We should have statutory declarations, rules of law about staffing, some basics like they have everywhere else, in Washington, in London. In London, it is not in legislation but it was established by an executive act 150 years ago. It seems to me that, for the union to simply say, "Just give us the negotiation of the matter and we will settle the thing," is unrealistic. I do not think that the Canadian public can accept that. This is not

[Traduction]

dans quelle mesure les gens engagés à titre individuel et sur une base contractuelle s'acquittaient du travail précédemment effectué par des fonctionnaires. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a répondu qu'il n'avait pas recueilli de données à ce sujet, réponse qui a par la suite été reprise par les ministères.

C'est donc dire que si nous éprouvons des difficultés à présenter des chiffres, le Comité permanent des finances de la Chambre connaissait un problème majeur! Les seules personnes qui devraient être en mesure de fournir ces données sont les employés du Conseil du Trésor et des ministères, mais ces données n'ont vraisemblablement pas été recueillies.

Le sénateur Simard: Je suis heureux d'avoir posé cette question. Je crois que nous nous pencherons de nouveau sur ce sujet au moment d'un exercice ultérieur et que nous tenterons d'obtenir une réponse du Conseil du Trésor. S'ils présentent cette façon de procéder comme une source d'économie, ils devront fournir des documents étayant cette conclusion. J'espérais que vous puissiez nous en dire davantage sur cette question puisque vous avez vous-même soulevé ce point. Si le temps nous le permet, je reviendrai plus tard sur cette question.

M. Perron: Vous trouverez dans notre rapport, monsieur le sénateur, quelques exemples que vous pouvez étudier.

Le sénateur Bolduc: J'aimerais revenir au paragraphe 10 de votre mémoire. Vous indiquez que la direction et le gouvernement n'ont, tout au long de la démarche de FP 2000, tenu aucun compte des solutions proposées par l'Alliance (AFPC). Vous ne mentionnez ensuite, au paragraphe 11, qu'une solution, soit l'assujettissement de la classification et de la dotation au Code canadien du travail. En d'autres termes, nous devrions abolir la Loi sur l'emploi dans la fonction publique de telle sorte que vous seriez chargé de la négociation de l'ensemble de la politique gouvernementale en matière de personnel directement avec le Conseil du Trésor.

Je dois avouer que cela me laisse perplexe. Il me semble que la structure de la fonction publique constitue en quelque sorte les rouages du gouvernement. Il ne s'agit pas simplement d'une collection de plusieurs syndicats. Il y a plus que ça. Elle chevauche la direction, en fait; je veux dire toute la structure de la fonction publique. Toutefois, il doit absolument y avoir des politiques publiques de base en matière de recrutement. Nous avons parlé du mérite et de la compétition parce que le mérite, c'est un peu comme la maternité: tout le monde est en faveur. Mais comment donner un sens à tout cela? C'est ici que la compétition entre en jeu. C'est la compétence relative des gens. Et nous savons que ce n'est pas aussi simple que cela. C'est la raison pour laquelle nous devons favoriser une certaine compétition, de manière à obtenir une appréciation relative de la compétence des gens.

Je me demande si une politique publique sur la dotation devrait être incorporée à la loi? Nous devrions disposer de déclarations législatives, de règles de droit concernant la dotation, certains paramètres de base comme ceux dont disposent tous les autres gouvernements, à Washington, à Londres. À Londres, cela ne figure pas dans la réglementation mais ces paramètres ont été établis par une décision exécutive il y a 150 ans. Il me semble donc irréaliste, de la part du syndicat, de

[Text]

a private business, this is public service. Perhaps the government was too management-driven on one side. But it seems to me you are pulling the whole thing on your side.

Senator Simard: Too extreme.

Senator Bolduc: So maybe the ideal situation is that we have a few basic principles in the law of the public service and, in that law, one of them should be that the working conditions are, of course, negotiable between management and the employees. Do you not think that you go a little too far when you make a blunt affirmation like that? What do you think? Do you think that I am management-minded myself?

Mr. Perron: It is too bad we could not have had this debate with Public Service 2000. As you say, they went too far one way and we are going too far the other way, and perhaps if there had been an open consultation process, we could have met at some point in the middle, which obviously did not happen.

I think we have a different perspective, but the important thing is, when we talk about negotiating staffing, we are not talking about the union or the lower levels in a competition making the decision about who is going to get the job. We are talking about setting some basic ground rules upon which competitions will be held. We can negotiate far and wide about what we think are the most important criteria. Management can say, we want to determine the most important criteria.

I think the point is we negotiate these every day. The Public Service Alliance of Canada represents in excess of 180 bargaining units across the country. We represent people who are employees of Treasury Board. We represent people who are employees of the Territorial Governments of the Northwest Territories and the Yukon. We represent employees who are employees of the Royal Canadian Mint and various Crown corporations. We do not have any difficulty negotiating staffing procedures with them.

Senator Bolduc: For recruitment or promotion?

Mr. Perron: Promotion. Recruitment is something we do not have any say about. When it is recruitment from the outside, the employer will decide how people are brought in. Our concern is once you are in, once you are an employee and member of the union, what protections and what fairness can we put into the system so that everyone is treated on an equal basis.

We can provide you with a number of collective agreement clauses that we and others have negotiated that talk about the staffing process. Normally, it is not all that complicated. Normally, a staffing clause in a collective agreement will say,

[Traduction]

simplement demander qu'on lui confie la négociation de cette affaire et d'affirmer qu'il règlera le problème. Je ne crois pas que la population canadienne puisse accepter cela. Il ne s'agit pas d'une entreprise privée, mais bien de la fonction publique. Le gouvernement a peut-être un peu trop penché du côté de la direction, mais il me semble que vous tombez dans l'excès contraire.

Le sénateur Simard: C'est extrémiste.

Le sénateur Bolduc: La situation idéale consisterait peut-être à inclure quelques principes de base dans une loi régissant la fonction publique, l'un de ces principes stipulant clairement que les conditions de travail seront, bien entendu, négociées entre la direction et les employés. Ne croyez-vous pas aller un petit peu trop loin en faisant une affirmation aussi radicale que celle-là? Qu'en pensez-vous? Croyez-vous que je sois moi-même fortement orienté vers la direction?

M. Perron: C'est vraiment dommage que nous n'ayons pas pu avoir cet entretien avec Fonction publique 2000. Comme vous le dites, ils sont allés trop loin dans une direction, et nous allons trop loin dans l'autre. Si un processus de libre consultation avait été instauré, nous serions peut-être parvenu à une entente après avoir consenti quelques compromis de part et d'autre, ce qui de toute évidence ne s'est pas produit.

Je crois que nous ne voyons pas les choses du même point de vue, mais l'important est de savoir que, lorsque nous parlons de négocier la dotation, nous ne parlons pas du syndicat ni des niveaux inférieurs d'une échelle d'appréciation; il ne s'agit pas de décider qui aura le poste. Nous parlons de la détermination de règles de base qui régiront les divers concours tenus au sein des employés. Nous pouvons négocier longtemps et dans le moindre détail au sujet de ce que nous estimons être le critère le plus important. La direction peut affirmer qu'elle tient à définir elle-même le principal critère.

L'important à mon avis est que nous les négocions tous les jours. L'Alliance de la fonction publique du Canada représente plus de 180 unités de négociation réparties dans tout le pays. Nous représentons des gens qui travaillent pour le Conseil du Trésor. Nous représentons des gens qui travaillent pour les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon. Nous représentons des gens qui travaillent pour la Monnaie royale canadienne et diverses sociétés d'État. Nous n'avons aucune difficulté à négocier la procédure de dotation avec ces organismes.

Le sénateur Bolduc: Pour le recrutement ou l'avancement?

M. Perron: L'avancement. Nous n'avons pas voix au chapitre pour ce qui est du recrutement. Lorsque le recrutement se fait à l'extérieur de la Fonction publique, c'est l'employeur qui décide qui il va embaucher. Ce qui nous préoccupe, c'est de voir, une fois qu'une personne est embauchée et qu'elle devient fonctionnaire et membre du syndicat, quelles précautions peuvent être prises, quelles dispositions peuvent être incluses dans le système, pour que tout le monde soit traité sur un pied d'égalité.

Nous pouvons vous fournir plusieurs clauses de conventions collectives négociées par nous ou d'autres personnes et qui traitent du processus de dotation. Normalement, ce n'est pas du tout compliqué. Normalement, une clause de dotation dans

[Text]

when a position becomes vacant and management decides they are going to fill it, a notice will go up telling anyone who is interested that they can apply.

Well, you will find in their deployment notion that that is not there. In the competition process, it is there. There will be basics. The qualifications for the position will be in writing so that everyone knows what the qualifications will be. Those are the kinds of notions that we are talking about. Those are the kinds of notions that presently exist in the federal public service.

Under the merit principal, under the Employment Act, there are basic standards, and where those standards have not been written, jurisprudence in appeals have laid out the ground rules, but there has to be a redress mechanism in order for any ground rules to be applied fairly. If you have a series of criteria on which you are going to base your decision as the manager to select person "A" versus person "B", you are only going to follow them if there is some sense that you may have to justify to someone or you may have to show someone that you did play fair, that you did follow the rules.

Senator Bolduc: The grievance mechanism that you are talking about, you have that with the committees established by the Civil Service Commission, which are, as a matter of fact, independent committees. I am a little familiar with that. They are not a commission in itself, but they are like a commission.

Mr. Perron: An investigator is appointed under the Public Service Employment Act and under certain—

Senator Bolduc: If you had those committees in the new structure, would you be satisfied?

Mr. Perron: As a matter of fact, we have said quite clearly, and you will see at some point if legislation gets this far, that in amendments to the Public Service Employment Act, under deployment, there is a redress mechanism. They lay that out, and they will tell all that want to hear that there is a recourse. There is a mechanism here. The problem is that, on deployment, there is only one criterion for determining who gets the job, and that is the discretion of the deputy minister. The problem is that if there is a redress mechanism where you can not challenge the foundation of the department, it is not worth it.

Senator Bolduc: The whole debate is finally about the structure of the classification itself.

Mr. Perron: That is a different debate.

Senator Bolduc: The way I see it, and I work in that area, you have too many classifications here.

Mr. Perron: We agree entirely.

Senator Bolduc: There are hundreds and hundreds of classifications. It is such a specific position plan that it is unworkable. I suspect that on the one side they had that old structure since 1923, and on the other side, I suspect that they wanted to

[Traduction]

une convention collective dira que, si un poste devient vacant et que la direction décide de le doter, il faut afficher un avis annonçant à tous ceux que cela intéresse qu'ils peuvent poser leur candidature.

Eh bien, dans tout ce qui touche au déploiement, vous ne trouverez pas ça. Dans le processus de concours, ça y est. Vous trouverez les choses de base. Les qualités requises pour le poste seront mises par écrit de manière que tout le monde sache ce que sont ces qualités requises. C'est le genre de principes dont nous parlons. C'est le genre de principes qui existent actuellement dans la fonction publique fédérale.

Selon le principe du mérite, en vertu de la Loi sur l'emploi, il existe des normes fondamentales, et lorsque ces normes n'ont pas été mises par écrit, la jurisprudence établie lors des appels et tout le reste a constitué des règles de base. Mais pour que ces règles de base soient appliquées avec équité, il faut qu'il y ait un mécanisme de recours. S'il existe une série de critères sur lesquels vous devez vous fonder en tant que gestionnaire pour décider de choisir la personne «A» plutôt que la personne «B», vous allez vous fonder sur ces critères uniquement si vous estimez que vous aurez à justifier votre choix à quelqu'un d'autre ou à montrer à autrui que vous vous êtes bien comporté de façon équitable, que vous avez bien suivi les règles.

Le sénateur Bolduc: Le mécanisme de grief dont vous parlez, vous l'avez avec les comités établis par la Commission de la fonction publique, qui sont, de fait, des comités indépendants. C'est quelque chose que je connais un peu. Ces comités ne sont pas une commission en soi, mais ils s'apparentent à une commission.

M. Perron: Un enquêteur est nommé en vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et dans certains...

Le sénateur Bolduc: Si la nouvelle structure prévoyait de tels comités, seriez-vous satisfait?

M. Perron: En fait, nous avons dit très clairement, et vous le verrez si la loi se rend jusque là, que dans les modifications proposées à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, au chapitre du déploiement, il existe un mécanisme de recours. C'est présenté très clairement, et il sera dit à qui veut bien l'entendre qu'il existe un recours. Le mécanisme y est. Le problème c'est que, en cas de déploiement, il n'y a qu'un critère pour déterminer qui obtient un emploi, et c'est le bon vouloir du sous-ministre. Le problème est que, lorsqu'il y a un mécanisme de recours, mais qu'on ne peut pas contester les motifs du ministère ou de l'organisme en cause, ça ne vaut pas la peine.

Le sénateur Bolduc: Tout le débat se ramène finalement à la question de la structure de la classification.

M. Perron: Ça, c'est un autre débat.

Le sénateur Bolduc: D'après moi, et je travaille dans ce domaine, vous avez trop de classifications ici.

M. Perron: Nous sommes entièrement d'accord.

Le sénateur Bolduc: Il y a des centaines et des centaines de classifications. La classification des postes est si détaillée qu'elle en est inutilisable. Je soupçonne que, d'une part, ils avaient la vieille classification qui remontait à 1923, et, d'autre

[Text]

make it very simplified, maybe, and maybe much too large, too wide, and too many people in the same category.

Somehow you will have to find a middle road giving you occupational classifications. When you recruit an electronic technician, it has to be someone who knows electronics. Finally, the occupations are defined through the mechanism of the qualification requirements to get a job.

We did not have here, unfortunately, the whole table of the new classification scheme. It is very difficult for us to try to say you are right or management is right. We do not have the new classification scheme. All the debate has no meaning if we do not know exactly what is a new classification. I went through that process 25 years ago when we had the same specific system that you have here. We just brought that to a different system with various categories, clerical employees, technicians, and then professional people from accountants to zoologists, and then the management. We did not have any problems with the unions in doing that. None at all.

Mr. Perron: Did you do it with the union, senator?

Senator Bolduc: Yes.

Mr. Perron: That is the difference.

Senator Bolduc: Not completely, but we consulted them. The basic work was done by job analysts, people who were specialized in the way government works. They knew very well the various occupations in the government. It was possible to do that, and it was not a big job. We did that for about 35,000 people, so it is not as big as here, but let us say about 15 per cent or 20 per cent, and it took something like six months. It did not take more than that.

Senator Stewart: Senator Bolduc, this is most interesting and I think very valuable. I know you are not as closely involved with the executive government in the province of Quebec as you once were, but is it your impression now that morale in the Quebec public service is pretty good?

Senator Bolduc: Well, I would not say that. It has been higher in the 1960s or the 1970s, because when it is growing, you have got more challenges and you are building programs and civil servants are busy and they are multiplying. Maybe it is more challenging when it is growing. Sometimes deputy ministers in my old department say that, like in Ottawa, the morale poor. I try to sell them the idea that for the manager, to squeeze is a hell of a challenge in terms of management. If you define yourself as a manager, it is a damn good challenge to squeeze things. I mean to be more efficient. I do not say that we have to do that on the back of the little people. That is not what I am talking about. However, it is a challenge in itself. Somehow, they have the impression that the old days are over and they will not come back. I must say also that my friends in that service are now 50, so maybe they do not have the prime

[Traduction]

part, ils voulaient rendre la classification très simple, de sorte qu'ils ont fait des catégories trop grandes, trop vastes, dans lesquelles on peut mettre trop de gens.

Il va falloir que, d'une manière ou d'une autre, vous fassiez un compromis et que votre classification soit constituée de catégories professionnelles. Lorsque vous recrutez un technicien en électronique, il faut qu'il connaisse l'électronique. Enfin, ce qui définit les professions, c'est le mécanisme des qualités requises pour obtenir le poste.

Malheureusement, nous n'avons pas ici le tableau complet du nouveau projet de classification. Il est très difficile pour nous d'essayer d'évaluer si c'est vous qui avez raison ou si c'est les gestionnaires. Nous n'avons pas la nouvelle classification. Toute la discussion n'a aucun sens si nous ne savons pas exactement en quoi consistera la nouvelle classification. Je suis passé par là il y a 25 ans lorsque nous avions exactement le même genre de système précis que celui que vous avez aujourd'hui. Nous l'avons simplement modifié en incluant diverses catégories, pour les employés de bureau, les techniciens, les professionnels—des comptables aux zoologistes—et les gestionnaires pour finir. Nous n'avons eu aucun problème avec les syndicats en faisant ça. Aucun du tout.

M. Perron: Avez-vous travaillé en collaboration avec le syndicat, Monsieur le sénateur?

Le sénateur Bolduc: Oui.

M. Perron: Voilà la différence.

Le sénateur Bolduc: Nous n'avons pas exactement travaillé avec le syndicat, mais nous l'avons consulté. Le travail de base a été fait par des analystes de postes, des gens qui étaient des spécialistes de la façon dont l'administration publique fonctionne. Ils connaissaient très bien les diverses catégories professionnelles au gouvernement. Il a été possible de le faire, et ça n'a pas été une tâche énorme. Nous l'avons fait pour environ 35 000 personnes, ce qui n'est pas autant que dans ce cas-ci, disons environ 15 ou 20 pour cent, et le travail a demandé à peu près six mois. Pas plus.

Le sénateur Stewart: M. le sénateur Bolduc, cela est très intéressant et, je pense, très important. Je sais que vous n'êtes plus aussi près du pouvoir exécutif du Québec que vous l'avez déjà été, mais avez-vous l'impression actuellement que le moral des fonctionnaires québécois est assez bon?

Le sénateur Bolduc: Eh bien, je ne dirais pas ça. Il était meilleur dans les années 60 et 70, parce qu'en période de croissance, les défis sont plus nombreux, on crée des programmes, les fonctionnaires sont occupés et leur nombre augmente. Peut-être est-ce plus stimulant en période de croissance. Parfois les sous-ministres de mon ancien ministère disent que, comme à Ottawa, le moral est bas. J'essaie de les convaincre que c'est un défi de taille pour le gestionnaire que d'avoir à faire des compressions. Je veux dire augmenter l'efficacité. Je ne dis pas que l'on doive faire cela au détriment de la base. Ce n'est pas de cela que je parle. Cependant, c'est un défi en soi. Pour une raison ou pour une autre, les fonctionnaires ont l'impression que le bon vieux temps est révolu. Je dois dire également que mes amis dans ce service sont maintenant au nombre de 50; ils n'ont donc peut-être pas le même dynamisme qu'ils avaient

[Text]

dynamism they had when they were 30 or 40. I do not know. Maybe it is simply a problem that the civil service is growing older in Ottawa, like elsewhere. If the average age, for example, a manager at 54 is not the same type of person as a 44-year-old. Ten years makes a lot of difference.

Mr. Perron: Just to reiterate, senator: We agree with you 100 per cent, and we agree 100 per cent with the basic principle that Public Service 2000 talks about, that there is a major need for a massive change to the classification system in the federal public service: The number of groups, the number of levels, the job descriptions that go on for 20 pages. We all agree that they need massive revamping. We do not necessarily think that those who have protected that system should necessarily be the designers of the new system.

Senator Bolduc: Yes, but I must say it is a very old system they have here. It has been around for 50 years or more. What puts me in a difficult situation is the fact that we do not have the new classification scheme, the whole structure. It is very difficult for us to say you are right and they are wrong or they are wrong and you are right. It is difficult for us to do that in an abstract way like that.

The way you are talking, if it is true that Foreign Affairs officers and administrative officers and all those people will be in the same category with clerical employees, it is even larger than the British system.

Mr. Perron: If I do not have a copy of it here, we can send a copy. They do have outlines of their program, and all of the groups in the administrative and Foreign Service categories in the public service today and all of the administrative support groups will go into one. Their proposal so far is one six-level group.

Senator Bolduc: I do not know how they can handle that in a big ministry like Transport or income tax, where you have thousands and thousands of people. How can you build a system like that? I do not see the result.

Mr. Perron: Then we are agreed.

Senator Stewart: Mr. Chairman, the witnesses seem to be saying that whatever else goes on in Ottawa, PS 2000 has been poorly managed. The implication of PS 2000 has been poorly managed from their viewpoint. Right?

Mr. McEwen: Aspects of it, yes.

Senator Stewart: All right. Earlier you said that one of the things that your task forces discovered across the country was that the people with whom you talked, felt that managers in many cases were lacking in training. I am trying to see how that lack of training could have been prevented. I think of a private corporation, let us say a bank, where a fellow in the old days used to sometimes start in a very lowly role, and then over the years you went up and up and up and eventually became president. Are we recruiting too many of our managers from what I will call a book background?

[Traduction]

lorsqu'ils étaient 30 ou 40. Je ne sais pas. Peut-être s'agit-il simplement du fait que la fonction publique vieillit à Ottawa, comme ailleurs. Par exemple, un gestionnaire de 54 ans ne voit pas les choses de la même façon qu'un autre qui en a 44. Un écart de dix fait une grande différence.

M. Perron: Je le répète, M. le sénateur: Nous sommes entièrement de votre avis et nous sommes tout à fait d'accord avec le principe de base du projet Fonction publique 2000 selon lequel un changement majeur du système de classification dans la fonction publique fédérale s'impose. Le nombre de groupes, le nombre de niveaux, les descriptions de postes de vingt pages: nous convenons tous que tout cela doit être revu. Nous ne croyons pas vraiment que ceux qui ont protégé ce système doivent nécessairement être les concepteurs du nouveau système.

Le sénateur Bolduc: Oui, mais le système est très ancien. En fait, il date de 50 ans ou plus. Ce qui me place dans une situation délicate c'est que nous n'ayons pas le nouveau système de classification, la structure complète. Il nous est très difficile de dire que vous avez raison et qu'ils ont tort ou qu'ils ont tort et que vous avez tort. C'est difficile pour nous de faire cela de façon aussi abstraite.

Selon ce que vous dites, s'il est vrai que les agents des Affaires extérieures, les agents d'administration, etc. seront classés ensemble dans la même catégorie que les employés de bureau, le système serait encore plus gros que le système britannique.

M. Perron: Si je n'en ai pas ici, nous pourrions en envoyer un exemplaire. Il y a des aperçus de leurs programmes et tous les groupes de la catégorie administrative et de celle du service extérieur de la fonction publique aujourd'hui ainsi que tous ceux de la catégorie du soutien administratif seront réunis en un seul groupe. Leur proposition jusqu'à maintenant comprend un groupe à six niveaux.

Le sénateur Bolduc: Je ne sais pas comment cela est réalisable dans de gros ministères comme ceux des Transports ou de Revenu Canada, Impôt qui comptent des milliers de fonctionnaires. Comment peut-on établir une telle classification? Je ne vois pas.

M. Perron: Alors, nous sommes d'accord.

Le sénateur Stewart: M. le Président, les témoins semblent dire, que, quoiqu'on dise à Ottawa, FP 2000 n'a pas été bien administré. Selon eux, le projet FP 2000 a été mal administré. N'est-ce pas vrai?

M. McEwen: À certains égards, oui.

Le sénateur Stewart: D'accord. Vous avez dit plus tôt qu'une des choses que les membres de vos groupes de travail avaient constatées au pays était que les gens auxquels ils avaient parlé avaient le sentiment que les gestionnaires, dans de nombreux cas, n'avaient pas une formation suffisante. J'essaie de voir comment ce manque de formation aurait pu être évité. Prenons l'exemple d'une entreprise privée, disons une banque, où autrefois une personne commençait tout au bas de l'échelle et, avec les années, gravissait les échelons pour finalement accéder au poste de directeur. Est-ce que nous recrutons trop de gestionnaires qui n'ont que ce que j'appellerais une formation théorique?

[Text]

Let me give you a little anecdote to make my point. I remember years ago talking with a senior engineer in the Department of Public Works. He said the young fellow goes to St. Francis Xavier University. He does very well. Then he goes to Nova Scotia Technical College in Engineering. He does very well. He eventually joins the Department of Public Works, Harbours and Rivers Branch. Well, after about 20 years, he will become a good public servant. The point he was making was that although the book training was essential, a long period of practical experience was necessary.

Is the Public Service of Canada recruiting too many book people? They have done well in universities, they have got brilliant law degrees, and they come in here and they undertake to run the country. Of course they talk glibly, but that does not mean they know very much about the real world. Is it your impression that we have too many people like that? Is that our problem? If it is not, what is our problem at the management level?

Mr. McEwen: Well, I guess, senator, I am not going to make out that I am an authority on recruiting. Having spent 25 or 26 years in the government, working I suppose in the areas of what you are talking about where you had a combination of technical and professional people, and you had the mix and you required that skill mix to run the particular department, and I will speak mainly I suppose on meteorology. I do not think they were recruiting too many people in that way.

Getting back to what you said earlier about the training and our task force, I believe what was happening was that an individual in a particular office who probably was the most qualified individual would win a competition and become what I would call a first-line manager or a supervisor. He or she would receive very little training other than the experience that they had obtained doing the work for probably five to ten years, or more than that. I guess it is not important if the individual was qualified and met the qualifications and had the most merit in that particular place or who had applied to the competition.

The problem starts when that supervisor then applies on a competition above where he or she is now. Then the individuals that we talked to in the task force maintain that these people lack training. They are okay when they were doing the first-line supervision because they had done the job for a number of years and had worked in that particular atmosphere. But now when a competition comes out, that individual is now at — we can talk levels here. He may be an EGSX 6 instead of an EGSX working level 4. Now a competition comes open for say a 7 or an 8, and the individual applies. Because of his experience as a supervisor and now has the qualifications to apply to a higher level, he does, but starts to bog down in not being qualified because of lack of training. His experience then is of little use. The other skills come in.

This also causes us a morale problem because then you go back to your university degree, and that is what is causing problems in Environment, where you go back to the meteorology

[Traduction]

Permettez-moi de vous raconter une petite anecdote pour illustrer mon propos. Il y a plusieurs années, je parlais avec un ingénieur principal au ministère des Travaux publics. Il disait qu'il était allé à l'université St. Francis Xavier, où il avait bien réussi. Il avait fait ensuite des études de génie au Nova Scotia Technical College. Il avait très bien réussi. Puis, il avait joint les rangs de la Direction du génie des Ports et rivières du ministère des Travaux publics. Eh bien, dans à peu près vingt ans, il deviendra un bon fonctionnaire. Ce qu'il voulait dire était que bien qu'une formation théorique soit essentielle, une longue période d'expérience pratique est également nécessaire.

Est-ce que dans la fonction publique du Canada nous recrutons trop de personnes qui n'ont qu'une formation théorique? Ces personnes ont fait de brillantes études, ont obtenu des diplômes en droit, et elles arrivent et se mettent à diriger les affaires du pays. Certes elles ont la parole facile, mais cela ne veut pas dire qu'elles ont une vaste expérience. Avez-vous l'impression qu'il y a trop de personnes de ce genre au sein de la fonction publique? Est-ce là le problème? Si non, quel est le problème au niveau de la gestion?

M. McEwen: Sénateur, je ne prétendrai pas que je suis un expert en recrutement. Ayant travaillé 25 ou 26 ans au gouvernement, dans les domaines dont vous parlez où il y a un mélange de techniciens et de professionnels, et où cette combinaison de compétences est nécessaire au bon fonctionnement de l'organisation, et je parle principalement de la météorologie. Je ne crois pas qu'il y ait trop de personnes de ce genre.

Pour revenir à ce que vous disiez plus tôt au sujet de la formation et de notre groupe de travail, je pense que ce dont il s'agissait était qu'un employé qui serait probablement le plus qualifié remporterait un concours et obtiendrait un poste de cadre inférieur ou de surveillant. Cet employé recevrait très peu de formation autre que celle qu'il aurait obtenue en ayant fait le travail depuis probablement cinq ou dix ans, peut-être même plus. Je suppose que ce n'est pas important si la personne était qualifiée, satisfaisait aux exigences et avait le plus de mérite dans son poste ou celui visé par le concours.

Le problème se pose lorsque ce surveillant se présente à un concours pour accéder à un poste de niveau supérieur au sien. Selon les personnes à qui nous avons parlé dans les groupes de travail, c'est à partir de ce niveau que les gens manquent de formation. Il n'y a pas de problème dans le cas du surveillant parce qu'il a fait ce travail pendant un certain nombre d'années et qu'il a travaillé dans ce contexte en particulier. Cette personne est maintenant au niveau EGSX 6 plutôt qu'EGSX 4. Supposons qu'il y ait un concours pour un poste de niveau 7 ou 8 et que la personne présente sa candidature. Son expérience de surveillant et ses qualifications lui permettent de postuler un poste de niveau supérieur, mais des problèmes surgissent parce qu'il n'a pas la formation suffisante. Son expérience lui est peu utile. Les autres compétences entrent ligne de compte.

Cela cause également un problème de moral. À l'Environnement, il y a maintenant bien des problèmes avec les techniciens en météorologie qui sont très qualifiés sur le terrain et qui, lors

[Text]

logical technicians who are highly skilled in the technical field competing on competitions with individuals who are coming in at the degree level. Recruitment is all degree level now. It is going to cause trouble for a period of ten years or so until the older individual get out of the system, and then it is all on an equal basis.

I do not think the problem is university recruitment. I think that they are there; recruit them. I think the problem is the training when people are promoted within a particular department.

Mr. Perron: I do not know if you had the opportunity to read the task force report. The task force on training and development recently put out a second report on training in the public service. Certainly, in my view, it was probably the most detailed of all the task force reports and the directions that they were pointing out. They came to the conclusion that training was very much lacking in the public service. I would not pretend to be able to talk in-depth as they did. I would certainly recommend their report to you.

There are two problems in this whole area. We did a study a couple of years ago and it was a fairly superficial study. It showed very clearly that the vast majority of dollars spent in the federal public service on training related to training people to do the job they were hired to do. For example, Transport Canada spends huge amounts of dollars on training. That is because you cannot put an ad in the paper for an air traffic controller, you have to train them, so they hire people with certain educational backgrounds and aptitudes and spend huge dollars training them. There are many penitentiary correctional officers and penitentiary guards, and it takes a lot of training to train them to be correctional officers. It also takes a lot of training to train customs officers at border points and in other areas in the public service. Departmental training budgets, which are the vast majority of training budgets in the federal public service, spend huge numbers of dollars to train people to do unique, specific jobs in the public service. Frankly, I do not know how you could possibly get around it. That is a fact of life and has to be dealt with.

Another element that comes forward continuously is that we all know that the departmental and the government budgets have been slashed. If you are a manager trying to deliver a service of some kind and receive word from above to cut your budget, and it is the same thing in the private sector, the federal public service or the public sector in the provinces, one of the first places you go to is training budgets. That may not be the smartest thing to do, but when you have received word to slash your budget, it is probably one of the easiest areas.

[Traduction]

des concours, rivalisent avec des personnes qui possèdent des diplômes. On ne recrute que des personnes qui ont des diplômes maintenant. Cela constituera un problème pendant encore une dizaine d'années jusqu'à ce que les plus anciens quittent. Alors, tout le monde sera sur le même pied d'égalité.

Je ne crois pas que le problème soit le recrutement chez les diplômés universitaires. Ils sont là, embauchez-les. Je pense que le problème a trait à la formation lorsque les gens obtiennent des promotions dans les ministères.

M. Perron: Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de lire le rapport du groupe de travail. Le groupe de travail sur la formation et le perfectionnement a récemment produit un deuxième rapport sur la formation dans la fonction publique. À mon avis, il s'agit certainement du rapport le plus détaillé de tous les rapports de groupe de travail produits jusqu'ici sur la question et sur les grandes orientations à prendre dans le domaine. Ils en sont venus à la conclusion que la formation faisait vraiment défaut dans la fonction publique. Je ne prétends pas pouvoir en parler de façon aussi approfondie qu'eux, mais je vous recommanderais sûrement leur rapport.

Il y a deux problèmes dans toute cette question. Nous avons fait une étude il y a deux ans sur le sujet. Cette étude, qui avait été assez superficielle, j'en conviens, avait quand même fait ressortir que la très grande majorité des dollars consacrés à la formation dans la fonction publique fédérale sont consacrés à montrer aux gens comment faire le travail pour lequel ils ont été engagés. Par exemple, Transports Canada dépense des sommes énormes à la formation. Cela est dû au fait que nous ne pouvez pas passer une annonce dans le journal pour un contrôleur aérien, vous devez les former sur place, de sorte qu'ils engagent des gens qui ont un certain niveau de scolarité et un certain niveau d'aptitudes et dépensent des montants énormes à les former. Il y a beaucoup d'agents de correction et de gardiens de prison, et il faut beaucoup de formation pour les former à être des agents de correction. Il faut aussi beaucoup de formation pour former les agents des douanes qui travaillent aux lignes et ailleurs dans la fonction publique. Les budgets de formation des ministères, qui constituent la très vaste majorité des budgets de formation dans la fonction publique fédérale, consacrent des sommes énormes à former les gens à faire un travail unique et spécifique dans la fonction publique. Franchement, je ne vois pas comment on pourrait échapper à cela. C'est une réalité de la vie à laquelle il faut faire face.

Un autre élément qui revient continuellement est que nous savons tous que les budgets des ministères et des administrations publiques en général ont été réduits considérablement. Supposons que vous êtes un gestionnaire dont la tâche est de fournir un service quelconque et qu'on vous dit d'en haut de réduire votre budget, et c'est la même chose dans le secteur privé, dans la fonction publique fédérale ou dans le secteur public provincial: l'un des premiers endroits où vous allez voir est votre budget de formation. Ce n'est peut-être pas la chose la plus intelligente à faire, mais quand vous avez reçu l'ordre de réduire votre budget, c'est probablement l'un des postes dans lequel il est le plus facile de couper.

[Text]

One of the things we hear over and over about Public Service 2000—we all know about changing the culture. One of the things they tell us is that there is going to have to be a lot of training; managers need a lot of training. It will require a herculean effort to be able to do that. I am not sure how they are going to be able to pull it off, and I do not think we disagree. If there is a requirement to change the workplace, the way we are doing things and the culture, and we are putting most of our eggs in the training basket to bring that about, I am not too optimistic that that is going to happen because the bucks are not there. It is fine for them to say that it is not going to cost anything, we are going to do training differently, but when people are pulled off the job for a period of a day, two days, two weeks, six weeks then that is money. To pretend it is not costing anything is unrealistic.

The recent second report of the training and development task force dealt with the issues in a global sense. The only conclusion that can be drawn is that to do this we need huge amounts of dollars. Unless there is some commitment to more training money so that this training can take place, I think it is pious; it is laudable, everyone agrees with the principles and thinks it is terrific, but if the bucks ain't there, it is not going to get done.

Senator Stewart: I want to go back over the ground you have just now covered to make sure that I understand. You are saying that in some departments, and you used Transport as an example, large sums of money are expended on training. One of the problems that you have identified is that managers at certain levels are not adequately trained. You then say that under Public Service 2000, the notion is held out that in the future managers are to be trained and developed. You follow that up by saying that if the prospect of a better trained and developed managerial group is to be achieved, there will have to be money to pay for that training and development. Is that a fair summary of your argument?

Mr. Perron: There may be a couple of different arguments there, but certainly that leads through the steps, yes.

Senator Simard: I would like to take the next five or ten minutes to deal with a few questions. The existence of you and I and all of us here is justified by service to the public. I would like to deal with that. A good place to start is with paragraph 31 of your brief where you state that PS 2000 has failed the test in many areas and that PS 2000 should not proceed. I would ask you to illustrate how, if PS 2000 were stalled, postponed or deferred indefinitely, service to the public would be better served?

I will ask all the questions and perhaps you can deal with them in any order you wish.

One reason you asked that question or made that request is that obviously the government proposals are designed to

[Traduction]

Une des choses qu'on entend souvent répéter au sujet de Fonction publique 2000—je veux parler ici de la volonté de changer la culture dont nous sommes tous au courant. Une des choses qu'ils nous disent est qu'il va falloir beaucoup de formation; les gestionnaires ont besoin de beaucoup de formation. Il faudra un effort herculéen pour faire tout cela. Je ne sais pas comment ils vont faire pour réussir leur coup, et je pense que tout le monde est d'accord sur ce point. S'il faut changer le milieu de travail, notre façon de procéder et la culture, et de la façon dont nous nous y prenons en ce moment en mettant presque tous nos oeufs dans le même panier, je ne suis pas trop optimiste que cela va arriver parce que l'argent n'y est pas. Ils ont beau dire que cela ne va rien coûter et que nous allons faire de la formation d'une manière différente, mais quand les gens sont détachés de leur emploi pendant une journée, deux jours, deux semaines ou six semaines, peu importe, cela coûte de l'argent, et il est irréaliste de prétendre que cela ne coûte rien.

Le deuxième rapport du groupe de travail sur la formation et le perfectionnement qui vient de paraître récemment a abordé le sujet d'une façon globale. La seule conclusion qu'on peut en tirer est que pour faire cela, nous avons besoin de beaucoup d'argent. À moins d'une volonté ferme d'investir plus d'argent dans la formation pour assurer cette formation, c'est à mon avis un vœu pieux; l'effort est louable, tout le monde est d'accord avec le principe et trouve l'idée fantastique, mais si l'argent n'y est pas, on n'y parviendra pas.

Le sénateur Stewart: J'aimerais qu'on revienne sur ce que vous venez de dire pour m'assurer que je comprends bien. Vous dites que dans certains ministères, et vous citez Transports Canada comme exemple, des sommes importantes sont consacrées à la formation. Un des problèmes que vous avez mentionnés est que les gestionnaires à certains niveaux ne sont pas suffisamment formés. Vous dites ensuite que Fonction publique 2000 prévoit qu'à l'avenir, les gestionnaires devront être formés et suivre des cours de perfectionnement. Vous poursuivez en disant que pour avoir des gestionnaires mieux formés et mieux outillés, il faudra de l'argent pour payer pour cette formation et ce perfectionnement. Est-ce que j'ai bien résumé votre argument?

M. Perron: Il y a peut-être un point ou deux qui diffèrent, mais en gros, oui.

Le sénateur Simard: J'aimerais prendre les cinq ou dix prochaines minutes pour discuter d'un point ou deux en particulier. Votre présence, la mienne et celle de nous tous ici est justifiée par le service au public. J'aimerais qu'on parle de cette question du service au public, et le paragraphe 31 de votre exposé dans lequel vous dites que FP 2000 échoue dans bien des domaines et qu'il ne devrait donc pas être adopté me semble être un bon point de départ pour cette discussion. J'aimerais que vous nous montriez comment, si le projet FP 2000 devait être mis en veilleuse, reporté ou suspendu indéfiniment, on pourrait améliorer le service au public?

Laissez-moi d'abord poser toutes les questions que j'ai en tête et vous pourrez ensuite y répondre dans l'ordre qui vous plaira.

Une des raisons pour lesquelles vous avez posé cette question ou fait cette demande est que d'après vous, comme vous le

[Text]

empower management to grant management greater rights, which is what you state in paragraph 33, possibly at the expense of the regular workforce. You state that the employee-employer relationship is flawed. Both gentlemen earlier have said that, yes, there have been overtures and indications to consult with your people and that you participated to an extent and perhaps you did not get all the feedback that you had expected.

Speaking of feedback, what is your opinion on this business of empowerment of employees and the increased use of upward feedback? Would you show me how upward feedback can be favoured and increased, perhaps by way of a couple of examples, and how this feedback can be made upward feedback as opposed to downward?

Speaking of morale and speaking of service to the public, I would like you to tell me and my colleagues—because of some unfortunate statements made by some of your representatives that as a result of the legislated end to the 1991 strike, your membership was to be encouraged to carry the fight in the offices and the premises of their work. To what extent, if the fight instruction was followed, might this have affected the service to the public?

Mr. McEwen: Senator, I will deal with the last question first. I will tie in morale and service to the public.

There are many reasons why morale is low.

Senator Simard: We covered that.

Mr. McEwen: Yes, we had. To back that up there are three areas. One is the public accounts committee of the House said there was a morale problem. The Public Service Commission felt there was a morale problem. One of the bases for the strike was the morale problem; people are very frustrated and this came out in the strike. That is one of the reasons that made the strike strong and possible from the union point of view.

Morale is tied in with the service to the public. Low morale is not conducive to good working conditions. You said that if in their wisdom the House decided to stop Public Service 2000, what would that do? It would not do a heck of a lot stopping it, but it would if they altered it to stop rampant contracting out or the insecurity felt by staff of contracting out or it hanging over their heads. As Bob elaborated earlier, when he talked about hidden term positions, we know that the job has to be done because the demand is there. The demand from the public is becoming greater and greater for services. With job cuts and uncertainty of people not being there or coming in on term positions, it is very difficult for the full-time individuals who are there to do the job.

[Traduction]

dites au paragraphe 33, il est manifeste que les propositions du gouvernement visent à donner plus de pouvoir à la direction et à lui accorder plus de droits et de latitude que ce n'est présentement le cas, et ce peut-être au détriment des employés réguliers du gouvernement. Vous mentionnez que cette façon d'aborder les relations employeur-employé-e-s comporte des lacunes. Les deux messieurs qui ont parlé plus tôt ont dit que, bien oui, des ouvertures avaient été tentées pour demander l'avis de vos gens et que vous auriez largement participé à cet exercice, mais que vous n'auriez peut-être pas eu tout le feedback escompté.

Parlant de feedback, quel est votre avis sur cette question de l'octroi de pouvoirs aux employés et de l'utilisation accrue de la rétroaction ascendante? Voulez-vous me montrer comment on peut favoriser et accroître la rétroaction ascendante, en me donnant peut-être un exemple ou deux, et comment on peut faire pour obtenir du feedback ascendant des communications descendantes?

Parlant de moral et de service au public, j'aimerais que vous me disiez à moi et à mes collègues—et je vous demande cela à cause de quelques remarques malheureuses faites par certains de vos représentants selon lesquelles votre syndicat, à cause de la fin légiférée de la grève de 1991, recommanderait à ses membres de poursuivre la lutte sur les lieux mêmes de leur travail—à quel point cet ordre de continuer la lutte, s'il était suivi, aurait touché le service au public?

M. McEwen: Monsieur le sénateur, je répondrai d'abord à la dernière question. Je parlerai des questions du moral et du service au public.

De nombreuses raisons expliquent pourquoi le moral est si bas.

Le sénateur Simard: Nous en avons déjà parlé.

M. McEwen: Oui, c'est vrai. Je parlerai de trois secteurs. En premier, le Comité des comptes publics a dit qu'il y avait un problème de moral. En deuxième lieu, la Commission de la fonction publique estimait qu'il y avait un problème de moral. L'une des raisons expliquant la grève était le problème du moral; les gens sont très frustrés, et ce fait est ressorti pendant la grève. C'est l'une des raisons expliquant le militantisme des grévistes et le fait même qu'il y a eu grève, du point de vue du syndicat.

La question du moral est liée à celle du service au public. Lorsque le moral est bas, les conditions de travail ne sont pas très bonnes. Vous vous êtes demandé ce qui se passerait si, dans sa sagesse, la Chambre des communes décidait d'interrompre Fonction publique 2000. Ça ne ferait pas grand-chose, sauf si on modifiait cette opération afin d'arrêter la sous-traitance généralisée ou de mettre un terme à l'insécurité ressentie par le personnel du fait de la sous-traitance ou de cette épée de Damoclès suspendue au-dessus de sa tête. Comme Bob l'a dit précédemment lorsqu'il a traité des postes dotés pour une période déterminée et qui sont cachés, nous savons qu'il faut faire le travail parce que la demande est là. La demande du public en matière de services s'accroît toujours. Compte tenu des coupures de postes et de l'incertitude causée par l'absence des employés ou la nomination à des postes dotés pour une

[Text]

I keep using the weather service because I spent 25 years in it. It is reducing, but not reducing service. Service is increasing, but the staff and the resources are decreasing. The resources are decreasing, as Bob mentioned, in training. You just do not go out and hire a meteorologists or a meteorological technician off the street, there is a lot of money involved in training, so further training is hurt because of the fact the money is used in the initial training. In order to recruit, they must use this money.

In my view, morale and service to the public tie in with one another and it does create a problem with service to the public. Yes, we truly believe in providing good service.

We are very proud of this task force and I hope senators read the report.

Another issue that was raised is that the individuals out there were proud to be public employees. That was never a problem. It was never a problem that they were fed up with being a public servant, but they were very frustrated for some of the reasons I gave. That stems from morale, but it also reflects in service to the public.

Mr. Perron: There a number of areas. The business about upward feedback empowerment and how can service to the public be improved. They are all tied in. They are one and the same.

Senator Simard: First of all, what changes would have to take place to increase and provide this upward feedback?

Mr. Perron: Certainly, senator, we do not have all the answers. Not simply because we did it, but we started the process in a thorough review of doing what the Alliance did. We did not lay down any ground rules. We basically had town hall meetings. We let people know we were going to be there ahead of time and invited them to come and talk to us about their work.

One of the key items is that people have a job to do, they enjoy their work, but they want to be able to do it. With the cutbacks in the public service, people cannot do their jobs. I cannot tell you what kind of a feeling goes through you when you are listening to people tell their stories. I can recall in Regina speaking to a woman who had spent 15 years in health and welfare. One of her responsibilities once every two weeks or once a month was to visit outlying communities and small towns where senior citizens came forward and talked. They talked to her about whatever problems they had, whether a spouse had died, whether they were reaching the age to collect CPP and how to go about it, and going through the various problems that people had. She talked to us very openly and extremely emotionally about the process that she went through every time she got an instruction from Ottawa saying, "You have to cut down the visits, it's too expensive and from now on you don't go to that town. You tell the people from that town you are going to be in the next town and if they want to talk to you, they are going to have to go there." By the time she had

[Traduction]

période déterminée, il est très difficile pour ceux qui occupent un poste à plein temps de faire le travail.

Je reviens toujours à l'exemple du service de la météo parce que j'y ai travaillé pendant vingt-cinq ans. Ce service diminue, mais il ne réduit pas les services. La demande est de plus en plus grande, mais le personnel et les ressources diminuent. Comme Bob l'a mentionné, les ressources en matière de formation diminuent. On ne peut tout simplement pas engager un météorologue ou un technicien météorologue comme ça, la formation coûte cher; le perfectionnement est donc touché parce que l'argent sert à la formation initiale. Cet argent sert dans le cadre du recrutement.

À mon sens, les questions du moral et du service au public sont liées, et le service au public en souffre. Oui, nous croyons vraiment dans le fait de fournir un bon service.

Nous sommes très fiers de ce groupe de travail, et j'espère que les sénateurs lisent le rapport.

Une autre question a été soulevée, à savoir que les grévistes étaient fiers d'être fonctionnaires. Cela n'a jamais constitué un problème. Ce ne fut jamais un problème, ils n'ont jamais été tannés d'être fonctionnaires, ils étaient seulement très frustrés à cause des raisons que j'ai données. Elles sont attribuables au moral, mais elles se reflètent également dans le service au public.

M. Perron: Il y a un certain nombre de questions, par exemple la rétroaction ascendante et la liberté d'action, ainsi que la façon d'améliorer le service au public. Toutes ces questions sont liées. Il s'agit d'une seule et même question.

Le sénateur Simard: En premier lieu, quels changements faudrait-il apporter pour améliorer et tout d'abord instaurer cette rétroaction ascendante?

M. Perron: Nous n'avons certes pas, monsieur le sénateur, toutes les réponses. Non seulement parce que nous l'avons fait, mais nous avons commencé par un examen approfondi de ce que l'Alliance a fait. Nous n'avons pas établi de règles de base. Nous avons tenu des assemblées publiques. Nous avons informé les gens que nous y serions d'avance et nous les avons invités à venir nous rencontrer pour nous parler de leur travail.

L'un des éléments-clés est que les gens ont un travail à faire, qu'ils aiment ce qu'ils font, mais qu'ils veulent être capables de faire leur travail. Par suite des coupures dans la Fonction publique, ils ne le peuvent pas. Je ne peux pas vous décrire ce que vous ressentez lorsque vous les écoutez vous raconter leur histoire. Je me souviens d'avoir parlé à Regina avec une femme qui avait travaillé pendant 15 ans dans le domaine de la santé et du bien-être social. L'une de ses tâches consistait à se rendre tous les quinze jours ou une fois par mois dans les banlieues ou de petites villes où les personnes âgées venaient la rencontrer et lui parlaient de leurs problèmes. Elles lui parlaient du décès de leur conjoint, lui demandaient si elles avaient atteint l'âge leur permettant de recevoir des RPC et comment elles pouvaient les obtenir, et lui exposaient les divers problèmes qu'elles avaient. Elle nous a parlé très ouvertement et avec beaucoup d'émotion de ce qu'elle ressentait chaque fois qu'elle recevait une directive d'Ottawa lui indiquant «Vous devez réduire le nombre de vos visites, cela coûte trop cher et à partir d'aujourd'hui, vous n'irez plus dans cette ville. Vous informerez les habitants de

[Text]

finished her story, she was not leaving Regina any longer. She did not go out to the small towns. Not only that, she did not talk to the people on the phone. When a senior citizen had a problem—and these are communities that are a 100 miles apart—and they wanted to talk to her, they had to phone and make an appointment. I would dearly love to have the time to spend about three days telephoning government departments and recording the answers that I get. Nine times out of 10 you will get a recording that says, "If you want to speak to an agent, press 1. If you don't want to press 1, hold on and we will give you another message about what to do." What happens is that senior citizens, the people who are paying the freight out there, whether they are the unemployed, the aged, veterans or immigrants who have no access to government services and these people who are sitting in their offices trying to do their jobs, are going absolutely crazy.

If we want to talk about feedback and empowerment, rather than the deputy ministers and the assistant deputy ministers sitting in a committee room at Montebello, perhaps they should spend a little time in some of these offices in downtown Toronto, or in Moose Jaw or in Bathurst and see what it is to try to deliver the service. It is not getting done. Maybe if they sit down there, that is the feedback, that is the empowerment that they will be able to deal with. They will be able to see that the job is not getting done.

Senator Simard: Very quickly, perhaps you could comment on whether the instructions were followed from Mr. Bean to carry the fight on to the premises and the offices, the fight undertaken during the strike? The impression I and other people had is that you were not happy with the back-to-work legislation and that you would continue fighting on the premises, or am I wrong? Have those statements not been made?

Mr. McEwen: No, I do not think you are wrong and you are very right when you say we were not happy.

Senator Simard: That would have an effect, if that was allowed to continue.

Mr. McEwen: Daryl did make that remark. If you are referring to the remark that Daryl made, I think Daryl was reflecting what the membership was telling us. They were extremely unhappy and I guess that was just the final straw that broke the camel's back; it was the final insult.

We did not get into the strike or the back-to-work legislation, but we were telling you how we went about doing this and the results that we got. We also do extensive polling of our membership. We know that there is a lot of animosity and a lot of ill feelings on the site because of the strike and because of collective bargaining.

[Traduction]

cette ville que vous vous trouverez dans la ville voisine et que s'ils désirent vous parler, ils devront s'y rendre.» À l'époque où elle a fait son récit, elle ne quittait désormais plus Regina. Non seulement elle ne se rendait plus dans les petites villes, mais elle ne parlait plus aux personnes au téléphone. Lorsqu'une personne âgée avait un problème—et il s'agit de communautés qui sont situées à 100 milles de distance—et qu'elle souhaitait lui parler, elle devait téléphoner et prendre un rendez-vous. J'aimerais vraiment avoir le temps, pendant quelque trois jours, de téléphoner aux différents ministères du gouvernement et d'enregistrer les réponses reçues. Neuf fois sur dix, vous entendez un enregistrement qui dit «Si vous désirez parler à un agent, appuyez sur le chiffre 1. Si vous ne désirez pas appuyer sur le chiffre 1, gardez la ligne et nous vous indiquerons ce qu'il faut faire.» Ce qui se passe c'est que les personnes âgées, les personnes qui font les frais de cette situation, qu'il s'agisse de chômeurs, de personnes âgées, de vétérans ou d'immigrants qui n'ont aucun accès aux services du gouvernement et ces gens dans leurs bureaux qui essaient de faire leur travail deviennent absolument enrégés.

Si nous voulons parler de rétroaction et de liberté d'action, disons qu'au lieu de se rassembler dans une salle de réunion à Montebello, les sous-ministres et les sous-ministres adjoints devraient peut-être passer quelque temps dans certains de ces bureaux du centre-ville de Toronto, ou de Moose Jaw ou de Bathurst, afin de voir ce que cela veut dire que de tenter de fournir les services demandés. Ceux-ci ne sont pas assurés. Peut-être que s'ils s'assoient là-bas, ils seraient capables de donner suite aux rétroactions, de prendre des mesures en ce qui concerne la liberté d'action. Ils pourraient voir que le travail n'est pas fait.

Le sénateur Simard: Très rapidement, peut-être pourriez-vous indiquer si les directives de M. Bean de poursuivre le combat dans les lieux de travail, de poursuivre la lutte entreprise pendant la grève, ont été suivies? Certaines personnes et moi-même avons eu l'impression que vous n'étiez pas contents de la législation sur le retour au travail et que vous continueriez la lutte sur place, est-ce que je me trompe? N'a-t-on pas fait de telles déclarations?

M. McEwen: Non, je ne crois pas que vous vous trompiez et vous avez tout à fait raison quand vous dites que nous n'étions pas contents.

Le sénateur Simard: Cela aura des répercussions si nous permettons que cela se poursuive.

M. McEwen: Daryl a fait cette remarque. Si vous faites allusion à la remarque de Daryl, je pense que ce dernier exprimait ce que nos membres nous ont dit. Ils étaient très mécontents, et je suppose que c'était tout simplement la dernière goutte qui a fait débordé le vase; c'était la dernière insulte.

Nous n'avons pas discuté de la législation en matière de grève ou de retour au travail, mais nous vous avons fait part de notre démarche et des résultats obtenus. Nous réalisons également des sondages extensifs auprès de nos membres. Nous savons que sur les lieux de travail, il y a beaucoup d'animosité et de ressentiment au sujet de la grève et des négociations collectives.

[Text]

As you know, in the last two rounds of collective bargaining we really have not had effective collective bargaining. We have sat down with Treasury Board and played games and it cost us a lot of money, but we really did not achieve anything. For one thing, we have not touched group specifics, as we call them, or work-site problems. That is where our membership is really getting frustrated. Darryl's remark is only reiterating what we know our membership is saying.

I wanted to remark on something about the feedback. It cost us less than \$200,000 to do this. That is not a lot of money, and we received a lot of feedback and a lot of valuable information, which I hope someone uses. We sent this to the Public Service 2000 people and I hope it was read and I hope it was used. Well, obviously it was not used, but I hope it was read. For the amount of money that we spent we got a lot of feedback and a lot of information. It is not hard to do, although it was a lot of work. We travelled across the country to get it, but it is easy to do. It is there. All you have to do is ask for it.

The Chairman: For the purpose of the record, would you please identify the document to which you were referring, because in two years we will not know what you meant when you said "that".

Mr. McEwen: It is the report of the Public Service Commission on federal public service morale.

Senator Simard: I picked up a lot tonight. I think this meeting went rather well. I do not know if it is because Mr. McEwen worked in New Brunswick for 15 years. However, I had come prepared to meet Mr. Bean, but that will be for another day.

Mr. McEwen: He is not a Maritimer.

Senator Simard: That is neither here nor there.

You are telling us that morale was low. From what I gathered from Senator Bolduc it was all right for six months, but that was 20 years or 25 years ago. I do not want to start an argument with Senator Bolduc, he is the last one that I would want to start an argument with. However, because I come from Quebec originally I keep in touch with the media there. I think the unions are not very happy with the government of Quebec. They have problems. That government, as was our own government in New Brunswick, which I was with for 15 years, was accused by your predecessors and counterparts of negotiating in bad faith and of trying to deliver services with few people.

I do not think PS 2000 will address all these things. Is it not a fact that it is fair ball to fight management, and management fights back, and out of that comes a contract?

Mr. Perron: It is better than legislation.

Senator Simard: Am I over-simplifying?

[Traduction]

Comme vous le savez, au cours des deux dernières rondes de négociation, nous n'avons pas eu de véritable pouvoir de négociation. Nous nous sommes assis avec des représentants du Conseil du Trésor, avons discuté et beaucoup dépensé sans rien obtenir en retour. Par exemple, nous n'avons pas abordé la question de la Convention particulière du groupe, comme nous l'appelons, ni celle des problèmes sur les lieux de travail. C'est pourquoi nos membres sont frustrés. Les observations de Darryl ne viennent que confirmer ce que disent nos membres.

J'aimerais faire quelques remarques au sujet du sondage. Cet exercice nous a coûté moins de 200 000 \$. Ce n'est pas beaucoup d'argent, et nous avons recueilli beaucoup de commentaires et d'information précieuse qui, je l'espère, ont servi à quelq'un. Nous avons envoyé le tout à Fonction publique 2000 qui, je l'espère, en a pris connaissance et tenu compte. De toute évidence, elle n'en a pas tenu compte, mais j'espère qu'elle en pris connaissance. Pour l'argent que nous avons dépensé, nous avons eu beaucoup de commentaires et d'information. Cela n'a pas été difficile, mais il a fallu beaucoup de travail. Nous avons parcouru tout le pays, mais la tâche s'est avérée facile. Tout est là. Il suffit de le demander.

Le président: Pour nos dossiers, pourriez-vous préciser de quel document il s'agit, car dans deux ans, on ne s'en souviendra pas.

M. McEwen: Je parle du rapport de la Commission de la fonction publique sur le moral dans la fonction publique fédérale.

Le sénateur Simard: J'ai beaucoup appris ce soir. Je pense que la séance s'est assez bien déroulée. J'ignore si c'est parce que M. McEwen a travaillé au Nouveau-Brunswick pendant 15 ans. Je m'étais toutefois préparé à rencontrer M. Bean, mais ce sera pour une autre fois.

M. McEwen: Il ne vient pas des Maritimes.

Le sénateur Simard: Peu importe.

Vous nous dites que le moral était bas. D'après ce que j'ai pu comprendre de l'intervention du sénateur Bolduc, le moral a été bon pendant six mois, mais cela remonte à 20 ou 25 ans. Je ne veux pas susciter une querelle avec le sénateur Bolduc; c'est bien la dernière personne avec qui je voudrais me quereller. Toutefois, comme je suis originaire du Québec, je maintiens des contacts avec les médias québécois. Je pense que les syndicats ne sont pas très satisfaits du gouvernement du Québec. Ils ont des problèmes. À l'instar du gouvernement du Nouveau-Brunswick pour lequel j'ai travaillé pendant 15 ans, ce gouvernement a été accusé par vos prédécesseurs et homologues de négocier de mauvaise foi et d'essayer d'offrir des services avec un personnel réduit.

Je ne pense pas que Fonction publique 2000 abordera toutes ces questions. N'est-il pas vrai qu'il est de bonne guerre de s'opposer à la direction, que la direction contre-attaque et qu'une entente surgisse de ces rapports?

M. Perron: C'est mieux qu'une loi.

Le sénateur Simard: Est-ce que je simplifie un peu trop?

[Text]

Mr. McEwen: There is nothing wrong with the concept of Public Service 2000. There is nothing wrong with the concept of collective bargaining. Our problem with PS 2000 is the way it was tried to be implemented without consultation, without any input from us, the people who will be providing the services. Collective bargaining is a great concept if it is allowed to run its course, and it was not.

Senator Simard: It was not?

Mr. McEwen: No.

Senator Simard: Oh, you are talking about last year's strike. I am sure that all employers, private or public, are accused of that. What else is new?

Mr. Perron: Senator, I think it might be worth backing up a step. I know that it has become very popular, particularly in Ottawa, to refer to Darryl Bean's strike. That is unfair. And I am not talking about unfair to Darryl Bean, he can take care of himself. It is unfair to the people who were involved in that strike. You have to take your mind back to when this whole thing started. We talked about low morale in the public service, and it was there. When the Finance Minister, on February 29, 1991, announced his budget, there were not too many people who were surprised. They were serious and they were going to follow it through. You have to remember that was some six months before the strike actually occurred.

Public service employees are responsible people. I do not think too many of them thought they were going to bring down the government. I do not think too many of them—I do not know any—went out on the basis that Darryl Bean said it is time to go out. They went out in tens of thousands on their own because they were frustrated and they were fed up with the process. They said that someone has to stand up at some point and say it and they were prepared to do it.

There were, on most days, from 70,000 to 75,000 people across the country on the picket lines. It is easy, and I think it is an absolute cop-out, for government and some of the media in this country to say that was Darryl Bean's strike, that he is the one who was out. I am not saying that you are saying that, senator, but I think it is important to look at it in its full context to see how that relates to Public Service 2000.

Senator Simard: Whether I thought it was Mr. Bean's strike or not is not really important or relevant. I am certainly not very interested in that, except to have learned a lesson on how to avoid possible future strikes. I am not too interested in the things that led to the strike.

My question is, as a result of the strike and all the unfortunate statements made by the employer, or the employee, or representatives of the employee, whether the employees, having gone back to their places of work, have forgotten or put their anger aside and are now determined to provide the best service to the Canadian people. That is what I am interested in, not whether morale was low two years ago, six months ago

[Traduction]

M. McEwen: Le concept de Fonction publique 2000 est bon en soi. Il n'y a rien de mal avec le concept des négociations collectives. Le problème avec FP 2000, c'est la façon dont on a tenté de l'appliquer sans nous consulter, sans tenir compte de nos commentaires, nous qui offrirons les services. Le principe des négociations collectives est excellent s'il peut s'appliquer, ce qui n'a pas été le cas.

Le sénateur Simard: Ah non?

M. McEwen: Non.

Le sénateur Simard: Oh, vous faites allusion à la grève de l'an dernier. Je suis sûr que tous les employeurs, qu'ils soient du secteur privé ou public, font face aux mêmes accusations. Il n'y a rien de nouveau.

M. Perron: Sénateur, je pense qu'il serait utile de revenir un peu en arrière. Je sais qu'il est très fréquent, notamment à Ottawa, de faire référence à la grève déclenchée par Darryl Bean. C'est injuste. Je ne dis pas que c'est injuste pour Darryl Bean, car il est en mesure de se défendre. C'est injuste pour les personnes qui ont été impliquées dans cette grève. Vous devez vous rappeler comment tout a commencé. Nous avons affirmé que le moral était bas dans la fonction publique et c'était vrai. Lorsque le ministre des Finances, le 29 février 1991, a dévoilé son budget, très peu de gens ont été surpris. Ils étaient sérieux et prêts à l'appuyer. Rappelez-vous que c'était six mois avant le déclenchement de la grève.

Les fonctionnaires sont des gens responsables. Je ne crois pas que beaucoup d'entre eux croyaient vraiment mettre à genoux le gouvernement. Je ne crois pas non plus que beaucoup d'entre eux aient fait la grève parce que Darryl Bean a simplement dit que c'était le moment de la faire. Ils ont fait la grève par dizaines de milliers de leur propre initiative parce qu'ils étaient frustrés et qu'ils en avaient assez de tout le processus. Ils ont dit que passé une certaine limite, il fallait se tenir debout, et qu'ils étaient préparés à le faire.

Presque chaque jour de grève, on comptait de 70 000 à 75 000 grévistes dans tout le pays. Il est trop facile pour le gouvernement—et je crois que c'est une belle dérobade de sa part—ainsi que pour les médias canadiens de dire qu'il s'agissait de la grève de Darryl Bean que c'était son affaire personnelle. Je ne prétends pas que tel est votre propos, Sénateur, mais je crois qu'il est important de voir la grève dans un plus large contexte avant de faire des rapprochements avec Fonction Publique 2000.

Le sénateur Simard: Que j'estime ou non qu'il s'agissait de la grève de M. Bean n'est ni important ni pertinent. Cette question ne m'intéresse pas, sauf pour ce qui est de la leçon que nous avons apprise sur la façon d'éviter d'autres grèves dans les années à venir. La question des origines de la grève ne m'intéresse pas vraiment.

Ma question est celle-ci: en dépit de la grève et de toutes les déclarations regrettables faites par l'employeur, les employés ou leurs représentants, est-ce que les employés, de retour à leur poste, ont surmonté leur sentiment de colère et sont décidés à fournir le meilleur service possible au peuple canadien? Voilà ce qui m'intéresse. Je ne cherche pas à savoir si le moral était bas il y a deux ans, six mois ou à un autre moment. Est-ce que

[Text]

or whatever. Or will the Canadian public pay for whatever frustration the employees may have?

Mr. McEwen: I think you are right, senator. There are the problems that were there previous to the strike, the morale problem, frustration, et cetera. The back-to-work legislation has created just another aspect to this. I would have to be honest and say that I think it does, to a certain extent, add to affecting public service. It is a shame that that type of thing has to happen, but I agree with Bob that it has nothing to do with an individual, the union or anything. It is the frustration of the individuals.

During the strike I went to the picket lines and met the individuals. Many of them were people who would have never dreamed of going strike. They did not even know they belonged to a union but they were quite frustrated with the system and what happened. Yes, I think the back-to-work legislation does have an effect on service to the public, but it only adds to the other areas that already existed.

The Chairman: I think we should come back to PS 2000 now.

Senator Simard: I am finished.

The Chairman: Are there any further questions? We would like to thank Mr. McEwen and Mr. Perron.

The next meeting of the committee will be tomorrow morning at 11 a.m. when we begin our examination of the Supplementary Estimates (C) with Mel Cappe, the deputy secretary of the Treasury Board.

The committee adjourned.

[Traduction]

les Canadiens devront faire les frais de la frustration, quelle qu'elle soit, que les employés pourraient entretenir?

M. McEwen: Je crois que vous avez raison, M. le Sénateur. Le moral, la frustration, etc., étaient des problèmes qui existaient avant la grève. La loi forçant le retour au travail n'a fait qu'ajouter une autre dimension à ce problème. Pour être tout à fait franc, je dirais qu'il s'agit d'un facteur négatif qui s'ajoute, jusqu'à un certain point, à d'autres qui influent sur la bonne marche de la fonction publique. Il est vraiment dommage que ce genre de situation survienne, mais je suis d'accord avec Bob: cela n'a rien à voir avec les personnes, les syndicats ou de qui que ce soit. Il s'agit de la frustration d'individus.

Au cours de la grève, je suis allé voir les piquets et j'ai parlé à des grévistes. Plusieurs d'entre eux étaient des gens qui n'auraient jamais cru qu'ils se retrouveraient sur des piquets de grève et ne savaient même pas qu'ils appartenaient à un syndicat, mais ils étaient très frustrés à cause du système et de ce qui arrivait. Oui, je crois que la loi de retour au travail a eu un effet sur la prestation des services au public, mais qu'il ne s'agit que d'un facteur qui s'ajoute d'autres qui existaient déjà.

Le président: Je crois que nous devrions revenir à FP 2000 maintenant.

Le sénateur Simard: J'avais terminé.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? J'aimerais remercier M. McEwen et M. Perron.

La prochaine réunion du comité aura lieu demain matin à 11 h a.m.; nous commencerons par examiner le Budget des dépenses supplémentaires (C) avec Mel Cappe, secrétaire adjoint du Conseil du Trésor.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Public Service Alliance of Canada:

Mr. Jim McEwen, Vice-President;
Mr. Bob Perron, Director of collective bargaining.

De l'Alliance de la fonction publique du Canada:

M. Jim McEwen, vice-président;
M. Bob Perron, directeur des négociations collectives.

